

DEFICIENCIAS REGULATORIAS Y BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA ASOCIADAS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL DE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS



Deficiencias regulatorias y brechas de implementación normativa asociadas al régimen jurídico nacional de formaciones vegetacionales nativas ©Fundación Terram

Enero, 2024

Autor

Christian Paredes Letelier

Revisión y edición

Joaquín Gómez Duque

Flavia Liberona Céspedes

Pablo Madrid Arancibia

Eliana Chong Medel.

Foto Portada

Humedal Entre Cerros, previo al gran incendio de febrero 2024, Valparaíso. ©entrecerros

Diseño

IUNTA

ISBN

978-956-6379-09-6

Obra liberada bajo licencia Creative Commons



Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría de los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Fundación Terram y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea”.

Fundación Terram

General Bustamante 24, 5º piso oficina i Providencia, Santiago de Chile

www.terram.cl – www.proyectotayu.org

DEFICIENCIAS REGULATORIAS Y BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA ASOCIADAS AL RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL DE FORMACIONES VEGETACIONALES NATIVAS

PROYECTO

Tayü

Justicia Ambiental,
Derechos Humanos y
Cambio Climático

 FUNDACIÓN
Terram



Financiado por
la Unión Europea

Contenido

1. Introducción	6
2. Complejidades asociadas al uso del concepto de formación vegetal nativa en el análisis de brechas jurídicas y deficiencias regulatorias	10
3. Panorama y caracterización general del régimen jurídico nacional sobre formaciones vegetacionales nativas	17
4. Principales problemas de regulación e implementación normativa asociados al régimen jurídico nacional sobre formaciones vegetacionales nativas	24
A. Vacíos y/o deficiencias regulatorias.....	26
B. Brechas de implementación normativa.....	57
5. Potenciales vulneraciones de derechos humanos asociadas a la insuficiente protección jurídica de las formaciones vegetacionales nativas	80
6. Anexo	83
Aspectos levantados por las comunidades y las organizaciones locales	83
7. Referencias bibliográficas	85

Abreviaturas utilizadas

APF	Aptitud Preferentemente Forestal	RSAH	Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI)
CGR	Contraloría General de la República	RSEIA	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (D.S. N° 40/2012 del MMA)
CONAF	Corporación Nacional Forestal	PAS	Permiso Ambiental Sectorial
D.S.	Decreto Supremo	PM	Plan de Manejo
FVN	Formación(es) vegetacional(es) nativa(s)	PMEOC	Plan de Manejo de Corta y Reforestación de Bosques Nativos para la Ejecución de Obras Civiles
FX	Formación(es) xerofítica(s)	PMP	Plan de Manejo de Preservación
FXAVE	Formación(es) xerofítica(s) de alto valor ecológico	PT	Plan de Trabajo
LBGMA	Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
LBN	Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal	SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
LOSMA	Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MINAGRI	Ministerio de Agricultura	ZPEI	Zona de Protección de Exclusión de Intervención
MN	Monumento Natural	ZPML	Zona de Protección de Manejo Limitad
MTC	Ministerio de Tierras y Colonización		
RGLBN	Reglamento General de la Ley N° 20.283 (D.S. N° 93/2008 del MINAGRI)		

1. Introducción

La destrucción y/o degradación de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) presentes en la zona central o mediterránea de Chile ha sido latamente documentada. Si bien esta zona contiene uno de los 35 hotspots de biodiversidad identificados a nivel mundial, con una gran variedad y elevado endemismo de especies de plantas, animales, hongos y bacterias, originado por un sinnúmero de procesos evolutivos y potenciado por condiciones biogeográficas particulares, lamentablemente en ella se han agudizado impactos antrópicos sobre los ecosistemas terrestres y marinos los que, junto al desarrollo de industrias contaminantes y diversos sectores productivos, han devastado gran parte del territorio.

A raíz de lo anterior, han surgido variados problemas y conflictos socioambientales, situación que ha sido documentada en el Mapa del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) constatando que, de los 131 conflictos catastrados al 2023 a nivel nacional, 21 tienen lugar en la Región de Valparaíso. Específicamente respecto a la destrucción y/o degradación de vegetación nativa, las consecuencias se visualizan en la fragmentación de los ecosistemas terrestres, pérdida de biodiversidad y la mermada disponibilidad hídrica, entre otras, con

impactos graves para los derechos humanos. Esta nociva situación se ha visto agravada a causa de un conjunto de sordas políticas públicas y normativas que resultan no solo permisivas y obsoletas, sino que, además, se encuentran dispersas en diferentes cuerpos normativos. Todo ello impide afrontar los desafíos actuales, como el Cambio Climático o el Ordenamiento Territorial, y cumplir así con los compromisos internacionales en la materia. Asimismo, dificulta el adecuado rol fiscalizador del Estado y limita el conocimiento que los habitantes de comunidades rurales y campesinas tengan, para exigir su aplicación.

Las problemáticas aquí descritas se ven atravesadas y agudizadas por la vulnerabilidad de Chile ante la emergencia climática, a la cual se ha sumado una sequía prologada que por más de 15 años ha afectado particularmente a la zona central del país, variando la fisonomía y el paisaje de las formaciones vegetacionales nativas (FVN) mediterráneas. Por su parte, el cambio de uso de suelo sin ordenamiento territorial ni control por parte del Estado, relacionado con la habilitación de terrenos para la agricultura -particularmente para la plantación de frutales de exportación- y la expansión urbana e inmobiliaria, además de la ocurrencia de incendios forestales, ha significado una importante alteración

del paisaje original mediterráneo producto de la sustitución de parte importante de la cubierta vegetal nativa, afectando sus funciones y servicios ecosistémicos asociados a la retención y almacenamiento de agua, así como a la protección de los suelos.

Por otro lado, estimaciones recientes han determinado que el ecosistema relativamente más afectado por los cambios de uso de suelo en Sudamérica no amazónica son las FVN en la zona central o mediterránea de Chile, donde el 83% de su vegetación natural ha sido transformada para otros usos de la tierra¹, situación que estaría generando importantes consecuencias en una zona que actúa como una barrera natural para detener el avance de la desertificación. En este sentido, y siguiendo con la situación que ocurre en la Región de Valparaíso, esta es probablemente la más afectada por los conflictos de acceso al agua para consumo humano, que tienen como arista principal la destrucción de FVN para el establecimiento de plantaciones frutales y proyectos inmobiliarios que acentúan la escasez hídrica. La falta de agua ha llevado a que provincias como Petorca –uno de los epicentros del modelo agroexportador– se conviertan en el centro neurálgico de la lucha

por garantizar el agua para consumo y el saneamiento.

En el marco del Proyecto “Justicia Ambiental, Derechos Humanos y Cambio Climático: del abandono de las comunidades a la política pública mediante articulación territorial en Chile Central” (denominado Proyecto Tayú, www.proyectotayu.org), desarrollado y ejecutado por Fundación Terram y financiado por la Unión Europea, se elaboró un Mapa que identificó, al 2023, un total de 33 conflictos socioambientales asociados a degradación y/o destrucción de FVN. Esta herramienta, única, novedosa y aún en desarrollo durante el 2023, intenta ir más allá del Mapa del INDH –que catastra disputas por la afectación de los derechos humanos– al registrar conflictos donde existe injusticia ambiental y afectación por el cambio climático.

Por otro lado, uno de los problemas que enfrentan las políticas públicas y normativas sobre bosques nativos y formaciones xerofíticas, es el alcance de la definición de estos recursos en los distintos análisis de este informe. Lo anterior es producto de una disociación entre la conceptualización (epistemológica, científica y ecológica) de

¹ SALAZAR, A., BALDI, G., HIROTA, M., SYKTUS, J., McALPINE, C. (2015). Land use and land cover change impacts on the regional climate of non-Amazonian South America: A review. *Global and Planetary Change*, 128 PP. 103-119. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gloplacha.2015.02.009>

FVN, donde priman, por un lado, conceptos como la naturaleza y las comunidades y, por otro lado, la clasificación más tradicional por tipos forestales en que el objeto de regulación es el bosque o las formaciones xerofíticas. De hecho, el concepto de “formaciones vegetacionales nativas” no está regulado por Ley, y las definiciones de bosque, bosque nativo o formación xerofítica establecidas en la Ley de Bosque Nativo no son del todo aceptadas. Por este motivo, el presente informe parte con la entrega de información sobre la conceptualización de: formaciones vegetacionales nativas, bosques nativos y formaciones xerofíticas, y aclara que estas dos últimas se consideran parte de la primera. En otras palabras, a juicio de Fundación Terram, es el concepto más amplio de FVN el que debería emplearse para denominar a los objetos de protección y conservación asociados a los bosques nativos y formaciones xerofíticas.

A nivel de políticas públicas y normativas, el informe evidencia deficiencias y brechas de implementación que nunca han sido adecuadamente identificadas, sistematizadas ni abordadas, lo cual genera que actualmente no existan a nivel nacional instrumentos de política pública capaces de hacer frente a la destrucción y/o degradación de estos valiosos ecosistemas, lo que tiene como consecuencia

la profundización de los problemas y conflictos socioambientales en Chile. Así, por ejemplo, el país se encuentra “al debe” con una Ley de Fomento Forestal actualizada y orientada a la conservación y/o recuperación de ecosistemas nativos que permitan afrontar de mejor forma el escenario de cambio climático; no existe una Ley de Restauración de Paisajes de Formaciones Vegetacionales Nativas ni tampoco una Ley de Prevención y Combate de Incendios Forestales. Además, la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal no ha sido modificada desde su dictación el 2008 ni se ha actualizado el D.S. N° 68/2009 que establece, aprueba y oficializa la nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país.

Por último, este informe identifica las potenciales vulneraciones en derechos humanos asociadas a las deficiencias normativas y brechas de implementación, con miras a que, junto a las comunidades y organizaciones de la Región de Valparaíso involucradas y afectadas por conflictos socioambientales originados en la destrucción y/o degradación de vegetación nativa, sean analizadas, mejoradas y fortalecidas, a través de talleres que serán realizados durante el 2023.

Como resultado de este trabajo, se elaborará y consolidará un conjunto de propuestas de políticas públicas y normativas gestadas desde la ciudadanía que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, así como proteger y conservar las FVN a nivel nacional y, en especial, en la Región de Valparaíso. Las propuestas serán entregadas a las autoridades nacionales, regionales y comunales, para informar y motivar procesos de cambio o fortalecimiento a las actuales políticas públicas y normativas que rigen sobre las FVN y que, por lo descrito anteriormente requiere de una voluntad y esfuerzo mayor desde las autoridades o tomadores de decisión que permitan realizar los cambios necesarios (Congreso Nacional y Gobierno de Chile, principalmente) ante los actuales procesos de destrucción y/o degradación que sufren las formaciones vegetacionales nativas.

2. Complejidades asociadas al uso del concepto de formación vegetacional nativa en el análisis de brechas jurídicas y deficiencias regulatorias

En el marco del análisis normativo relacionado con formaciones vegetacionales nativas (FVN), deviene necesario esclarecer este concepto para entender sus diversas acepciones, con el objetivo de visibilizar la manera en que esta clasificación se articula en el régimen jurídico nacional. De este modo, se pretende definir inicialmente lo que constituye una FVN, para luego dar cuenta de que su aplicación en el marco normativo es deficiente.

Al respecto, cabe destacar las definiciones académicas de mayor relevancia a nivel nacional, en tanto han sido utilizadas parcialmente como base para la formulación del régimen jurídico en este ámbito.

En primer lugar, la definición de FVN está recogida en “La vegetación natural de Chile” de Rodolfo Gajardo² (1994), correspondiendo a una agrupación de una o más comunidades vegetales que pueden ser delimitadas en la naturaleza en función de las formas de vida dominantes y del modo en que estas ocupan el espacio. Según este autor, la formación vegetal está definida por el carácter fisionómico de las comunidades vegetales que la constituyen. Esta fisionomía es el resultado

de la combinación de formas biológicas dominantes y del modo en que se presenta la distribución espacial de las especies vegetales, o sea, por la **estructura** de la vegetación, tanto en su proyección vertical como horizontal.

Una formación vegetal representa la expresión de determinadas condiciones de vida y está constituida por **comunidades-tipo** o **asociaciones características** de especies que, si bien difieren entre sí por su composición florística, generalmente coinciden en sus rasgos fisionómicos principales. Gajardo definió ocho regiones vegetacionales para todo el territorio nacional. Estas se dividen en 21 subregiones y 85 formaciones vegetacionales:

1. Desierto.
2. Estepa Altoandina.
3. Matorral y Bosque Esclerófilo.
4. Bosque Caducifolio.
5. Bosque Laurifolio.
6. Bosque Andino-Patagónico.
7. Bosque Siempreverde y Turberas.
8. Estepa Patagónica.

² Gajardo, R. (1994). La Vegetación Natural de Chile. Clasificación y Distribución Geográfica. Editorial Universitaria, Santiago, Chile. 165 p.

De acuerdo con esta clasificación vegetacional, en la Región de Valparaíso se establece la presencia de las siguientes regiones, subregiones y formaciones vegetacionales:

Regiones vegetales en la Región de Valparaíso (Gajardo, 1994)

Región	Subregión	Formación
Del matorral y del bosque esclerófilo	Del matorral estepario	Matorral estepario arborescente
	Del matorral y bosque espinoso	Matorral espinoso de las serranías
		Bosque espinoso abierto
Del bosque esclerófilo	Bosque esclerófilo costero	
De la estepa altoandina	De los andes mediterráneos	Estepa altoandina de la Cordillera de Santiago
De los bosques caducifolios	Del bosque caducifolio montano	Bosque caducifolio de Santiago

Elaboración propia a partir de Gajardo (1994).

En segundo lugar, Jaime Fernández³ (2000) en el “Manual de Métodos y Criterios para la Evaluación y Monitoreo de la Flora y la Vegetación”, entrega una definición similar a la de Jorge Gajardo (1994), siendo aquel conjunto de plantas, pertenecientes o no a la misma especie, que presentan caracteres convergentes tanto en su forma como en su comportamiento. Esto constituye en un enfoque eminentemente fisionómico, el cual, basado en los conceptos de *estratificación* y *cobertura*, permite obtener una adecuada representación de la disposición vertical y horizontal de la vegetación *in situ*. Según este autor, la formación vegetacional quedaría

bien definida en base a la descripción de los tipos biológicos, su estratificación vertical y su cobertura. De acuerdo con esto, se puede clasificar la vegetación en cuatro tipos biológicos fundamentales:

- **Herbáceos (H):** compuestos por aquellas especies cuyos tejidos no están lignificados (no son leñosos), con tallos ricos en clorofila y fotosintéticos (hierbas).
- **Leñosos bajos (LB):** compuesto por aquellas especies de tejidos lignificados o leñosos cuyo tamaño no supera los dos metros de altura (arbustos).

³ Jaime Fernández(2000) “Manual de Métodos y Criterios para la Evaluación y Monitoreo de la Flora y la Vegetación”.

- **Leñosos altos (LA):** compuestos por aquellas especies de tejidos lignificados o leñosos cuyo tamaño excede los dos metros de altura (árboles).

- **Suculentos (S):** bajo esta denominación se agrupan principalmente las cactáceas y bromeliáceas, especies que presentan una fisiología muy particular, sobre todo respecto a la fijación del anhídrido carbónico (cactus o quiscos y chaguales o puyas).

En tercer y último lugar, cabe señalar la clasificación realizada por Luebert y Pliscoff⁴ (2019) en su “Sinópsis Bioclimática y Vegetacional de Chile”, la cual se sustenta en la idea de **piso de vegetación**, definido como “espacios caracterizados por un conjunto de comunidades vegetales zonales con estructura y fisonomía uniforme, situadas bajo condiciones

meso-climáticamente homogéneas, y que ocupan una posición determinada a lo largo de un gradiente de elevación y a una escala espacio-temporal específica”. En este sentido, la clasificación de estos autores se basa en el potencial de crecimiento de una formación vegetal en respuesta al clima o meso-clima que la condiciona. Esta clasificación trae algunas dificultades a la hora de trasladarla a escalas más locales, dado que se trata de una clasificación potencial respecto al clima y en ocasiones hay divergencia entre el tipo de piso vegetacional que teóricamente debería haber y el que realmente hay en un territorio específico.

De acuerdo con esta clasificación vegetacional, en la Región de Valparaíso se establece la presencia de las siguientes formaciones y pisos de vegetación:

4 Luebert, F. & Pliscoff, P. (2019). Sinopsis Bioclimática y Vegetacional de Chile. 3ª edición, 2019. Santiago, Chile: Editorial Universitaria

Formaciones y pisos vegetacionales en la Región de Valparaíso (Luebert y Pliscoff, 2019)

Formación vegetacional	Piso vegetacional
Bosque caducifolio	Bosque caducifolio mediterráneo costero de <i>Nothofagus macrocarpa</i> / <i>Ribes punctatum</i>
Bosque esclerófilo	Bosque esclerófilo mediterráneo andino de <i>Kageneckia angustifolia</i> / <i>Guindilia trinervis</i>
	Bosque esclerófilo mediterráneo costero de <i>Cryptocarya alba</i> - <i>Peumus boldus</i>
	Bosque esclerófilo mediterráneo costero de <i>Lithraea caustica</i> - <i>Cryptocarya alba</i>
	Bosque esclerófilo mediterráneo andino de <i>Quillaja saponaria</i> - <i>Lithraea caustica</i>
Bosque espinoso	Bosque espinoso mediterráneo interior de <i>Acacia caven</i> - <i>Prosopis chilensis</i>
	Bosque espinoso mediterráneo interior de <i>Acacia caven</i> - <i>Prosopis chilensis</i>
Herbazal de altitud	Herbazal mediterráneo andino de <i>Nastanthus spathulatus</i> - <i>Menonvillea spathulate</i>
Matorral bajo de altitud	Matorral bajo mediterráneo costero de <i>Chuquiraga oppositifolia</i> - <i>Mulinum spinosum</i>
	Matorral bajo mediterráneo andino de <i>Chuquiraga oppositifolia</i> - <i>Nardophyllum lanatum</i>
	Matorral bajo mediterráneo andino de <i>Laretia acaulis</i> - <i>Berberis empetrifolia</i>
Matorral esclerófilo	Matorral arborescente esclerófilo mediterráneo costero de <i>Peumus boldus</i> - <i>Schinus latifolius</i>
	Matorral arborescente esclerófilo mediterráneo interior <i>Quillaja saponaria</i> / <i>Porlieria chilensis</i>
Matorral espinoso	Matorral espinoso mediterráneo interior de <i>Trevoa quinquinervia</i> - <i>Colliguaja odorifera</i>
	Matorral espinoso mediterráneo interior de <i>Puya coerulea</i> - <i>Colliguaja odorifera</i>

Elaboración propia a partir de Luebert y Pliscoff (2019)

En el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), es importante señalar que se incluyen las definiciones de Gajardo (1994) y de Luebert & Pliscoff (2019) articuladas, para evaluar los impactos de un proyecto a las diversas formaciones vegetacionales nativas. Según la “Guía para la descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el SEIA”⁵, en su anexo I, la evaluación se debe realizar atendiendo a la:

- Presencia de formaciones vegetales únicas o de baja representatividad nacional.
- Presencia de formaciones vegetales relictuales.
- Presencia de formaciones vegetales remanentes.
- Presencia de formaciones vegetales frágiles cuya existencia se ve amenazada por escasez de recursos o fenómenos poblacionales que restringen su crecimiento y mantención en el tiempo.
- Presencia de bosque nativo de preservación o formaciones xerofíticas que contienen especies clasificadas según su estado de conservación de acuerdo con lo estipulado en la Ley N° 19.300.
- Presencia de especies vegetales que están bajo protección oficial.
- Presencia de especies clasificadas según su estado de conservación como amenazadas, incluyendo la categoría “casi amenazadas”.

- Presencia de especies endémicas.
- Presencia de especies de distribución restringida o cuya población es reducida o baja en número.
- Actividad del proyecto que se localiza en o cercana al límite de distribución geográfica de una o más especies nativas (latitudinal o altitudinal).
- Otras singularidades ambientales.

Finalmente, la metodología presenta las siguientes categorías base para clasificar las formaciones vegetales en el marco del SEIA:

- Pradera.
- Pradera con suculentas.
- Pradera con arbustos.
- Pradera con arbustos y suculentas.
- Pradera con árboles.
- Matorral.
- Matorral con suculentas.
- Matorral arborescente.
- Matorral arborescente con suculentas.
- Formación de suculentas.
- Bosque.
- Bosque con suculentas.
- Zona de vegetación escasa.
- Zona sin vegetación.

Por otro lado, es necesario mencionar la **Clasificación jurídico-normativa contenida en la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal⁶**:

- a) **Bosque:** sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 metros cuadrados, con un ancho mínimo de 40 metros, con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.
- b) **Bosque nativo:** bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.
- c) **Bosque nativo de preservación:** aquel, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquellas clasificadas en las categorías de en “peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”, “insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo

manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.

- d) **Bosque nativo de conservación y protección:** aquél, cualquiera sea su superficie, que se encuentre ubicado en pendientes iguales o superiores a 45%, en suelos frágiles, o a menos de doscientos metros de manantiales, cuerpos o cursos de aguas naturales, destinados al resguardo de tales suelos y recursos hídricos.
- e) **Bosque nativo de uso múltiple:** aquél, cuyos terrenos y formaciones vegetales no corresponden a las categorías de preservación o de conservación y protección, y que está destinado preferentemente a la obtención de bienes y servicios maderables y no maderables.
- f) **Especie nativa o autóctona:** especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura.
- g) **Formación xerofítica:** formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII.

6 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=274894&idParte=0&idVersion=>

- h) Renoval:** bosque en estado juvenil proveniente de regeneración natural, constituido por especies arbóreas nativas, cuyo diámetro y altura, para cada tipo forestal, no excede los límites señalados en el reglamento.
- i) Tipo forestal:** agrupación arbórea caracterizada por las especies predominantes en los estratos superiores del bosque.
- j) Formación xerofítica de alto valor ecológico:** Aquellas formaciones xerofíticas que presentan elevada singularidad, o elevado valor de representatividad de los ecosistemas originales, o especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283, o especies de elevado valor de singularidad.
- k) Bosque nativo de interés especial para la preservación:** Aquellas unidades de bosque nativo con presencia de especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283, o que correspondan a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad.

Como se puede observar, muchas de las categorías de Formación Vegetal presentadas por los diferentes autores o por la "Guía para la descripción de los componentes suelo, flora y fauna de ecosistemas terrestres en el marco del SEIA", no encuentran correlato ni homologación en las definiciones ni en los objetos de regulación jurídica de la Ley 20.283, debido a que:

- 1- Esta Ley se enfoca en el concepto de Bosque, y gravita en torno a este.
- 2- Otras formaciones vegetacionales podrían verse contenidas en la definición del objeto de regulación "Formación Xerofítica", pero solo si cumplen con las exigencias dispuestas.

Ahora bien, en vista de que las diversas definiciones aquí descritas engloban FVN que en algunos casos no tienen categoría jurídica en los cuerpos normativos, es de suma importancia mencionar que el concepto de FVN en los siguientes capítulos no se aborda de forma sistemática dado que la propia regulación en este ámbito no lo acoge de manera explícita. Por este motivo, cuando se analizan las brechas y deficiencias en la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, estas se orientan principalmente a Bosque Nativo y Formaciones Xerofíticas, puesto que estos son los objetos de regulación jurídica estructurantes de la ley.

3. Panorama y caracterización general del régimen jurídico nacional sobre formaciones vegetacionales nativas

En términos generales, el régimen jurídico asociado a las FVN –comúnmente denominado (restrictivamente a juicio de este autor), como “derecho forestal”– se ha caracterizado en Chile por ser abundante y encontrarse conformado por normas dispersas en diferentes cuerpos legales y reglamentarios⁷, complementado, a su vez, por una serie de guías técnicas elaboradas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF, el servicio forestal de Chile) e instrumentos de política pública que orientan su aplicación (políticas públicas, estrategias programáticas, protocolos, entre otros).

Dicha abundancia y dispersión se debe, en parte, a la antigüedad de una fracción importante de la legislación forestal vigente, que si bien ha sido calificada como premonitoria en materia de protección ambiental, debido a su raigambre en un paradigma productivo y la existencia de contradicciones internas, ella ha resultado claramente insuficiente para detener la fragmentación, pérdida y degradación de los ecosistemas vegetacionales nativos y, con ello, afrontar los desafíos actuales y compromisos

internacionales asociados a la sostenibilidad de los ecosistemas terrestres y la lucha contra la desertificación, el cambio climático y la protección de la biodiversidad .

Respecto al referido régimen jurídico, es posible afirmar que este se estructura fundamentalmente en torno a cinco grandes cuerpos normativos orientados específicamente a la regulación forestal y, dentro de ella, de las FVN (especialmente bosques nativos), sin perjuicio de la indudable importancia que en esta materia desempeña la legislación ambiental general.

Ordenados cronológicamente, dichos cuerpos normativos son: **i)** la Ley de Bosques de 1931 (D.S. N° 4463/1931 del ex Ministerio de Tierras y Colonización); **ii)** la Convención de Washington de 1940, aprobada y ratificada por Chile en 1967 (promulgada en virtud del D.S. N° 531/1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores); **iii)** el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (cuyo texto fue sustituido por el DL N° 2565/1979); **iv)** la Ley N° 18.378 de 1984 sobre Protección de Zonas Forestales y; **v)** la Ley N° 20.283 del 2008 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento

⁷ GALLARDO, Enrique (2013). *Manual de Derecho Forestal*. Corporación Nacional Forestal (CONAF). P. 43.

Forestal (LBN), legislación esta última que, en tanto enfocada en FVN (aunque especialmente en bosques nativos), constituye el principal objeto de atención del presente documento (véase Tabla 1).

Tratándose, como se ha señalado, de instrumentos de política pública en materia forestal, destacan, por una parte, la Política Forestal 2015-2035 (PF)⁸ y los distintos documentos elaborados desde el Consejo de Política Forestal para su implementación (dentro de los cuales especialmente relevante resulta el Protocolo de Plantaciones Forestales⁹; ¹⁰); y, por otra, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 (ENCCRV), formulada con miras al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Chile en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, así como del combate contra la desertificación y la sequía, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

En el caso de la Política Forestal 2015-2035, esta tiene por objetivo o finalidad *“delinear los ejes estratégicos, definir objetivos generales y específicos, elaborar planes y programas, identificar instrumentos y precisar mecanismos para alcanzar un desarrollo forestal sustentable”*¹¹, estructurándose en torno a cuatro ejes estratégicos: **i)** institucionalidad forestal; **ii)** productividad y crecimiento económico; **iii)** inclusión y equidad social; y **iv)** protección y restauración del patrimonio forestal.

La ENCCRV, por su parte, tiene como objetivo general *“disminuir la vulnerabilidad social, ambiental y económica que genera el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía sobre los recursos vegetacionales y comunidades humanas que dependen de estos, a fin de aumentar la resiliencia de los ecosistemas y contribuir a mitigar el cambio climático fomentando la reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero en Chile”*¹², definiéndose, en consecuencia, metas en el ámbito de la adaptación y la mitigación al cambio climático.

⁸ Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2020/12/6-Politica-forestal-2015-2035.pdf>

⁹ Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf

¹⁰ Otros documentos elaborados por el Consejo de Política Forestal para la implementación de la Política Forestal 2015-2035 incluyen el “Compendio de Acciones Inmediatas Año 2017” y la “Agenda Programática Forestal 2018-2021”.

¹¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA (2015). Política Forestal 2015-2035. P. 27. Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2020/12/6-Politica-forestal-2015-2035.pdf> A continuación, la PF entiende por “desarrollo forestal sustentable” como “la contribución del sector forestal chileno al desarrollo económico-productivo, ecológico y social-cultural del país, mediante la conservación, el manejo integral y el aprovechamiento y uso racional de los recursos, de las cuencas y los ecosistemas forestales”.

¹² MINISTERIO DE AGRICULTURA (2016). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 (ENCCRV Chile). P. 42. Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a_Edicion-17mayo2017.pdf

Tabla 1. Síntesis de las principales regulaciones forestales o de relevancia en materia forestal

(seleccionadas por el autor)

Regulación estructurante	Regulaciones derivadas
<p>Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (LBN)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento General de la LBN (D.S. N° 93/2008 del MINAGRI). • Reglamento del Consejo Consultivo del Bosque Nativo (D.S. N° 80/2008 del MINAGRI). • Reglamento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo (D.S. N° 95/2008 del MINAGRI). • D.S. N° 96/2008 del MINAGRI que reglamenta los recursos destinados a la investigación del bosque nativo. • D.S. N° 68/2009 que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país. • Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI).
<p>DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del MINAGRI). • Reglamento Técnico del DL N° 701/1974 (D.S. N° 259/1980 del MINAGRI). • D.S. N° 66/1992 del MINAGRI que fija tarifas por actuaciones e inspecciones que deba realizar la CONAF. • Reglamento para el Pago de Bonificaciones Forestales (D.S. N° 192/1998 del MINAGRI). • Reglamento sobre normas contables aplicables a los contribuyentes que realizan actividades forestales conforme al DL N° 701/1974 (D.S. N° 1341/1998 del Ministerio de Hacienda). • Reglamento de Operadores Forestales del DL N° 701/1974 (D.S. N° 25/2011 del MINAGRI).
<p>Ley de Bosques de 1931 (D.S N° 4463/1931 del MTC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento para la explotación de bosques existentes en las cuencas hidrográficas (D.S. N° 2374/1937 del MTC). • D.S. N° 1937 sobre terrenos que no pueden ser declarados forestales. • Reglamento de explotación de Ulmo y Tineo (D.S. N° 1099/1940 del MTC). • D.S. N° 1528/1940 del MTC que declara terrenos forestales yaretales. • Reglamento de explotación de Palma chilena (D.S. N° 908/1941 del MTC). • Reglamento de explotación de Yareta (D.S. N° 1427/1941). • Reglamento de explotación de Quillay y otras especies forestales (D.S. N° 366/1944 del MTC). • Reglamento sobre Roce a Fuego (D.S. N° 276/1980 del MINAGRI).
<p>Convención de Washington (D.S. N° 531/1967 del MINREL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D.S. N° 590/1976 del MINAGRI que declara Monumento Natural a la especie forestal Alerce. • D.S. N° 43/1990 del MINAGRI que declara Monumento Natural a la Araucaria araucana. • D.S. N° 13/1995 del MINAGRI que declara Monumento Natural las especies forestales Quelue, Pitao, Belloto del Sur, Belloto del Norte y Ruil.

<p>Ley N° 18.378 (1984) sobre Protección de Zonas Forestales (“Distritos de Conservación de Suelos, Bosques y Aguas” y “Áreas de Protección Turística”)*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Región de Coquimbo (2): D.S. N° 572/1968 y 221/1969. • Región de Valparaíso (2): D.S. N° 353/1974 y 6/1975. • Región de Valparaíso–RM (1): D.S. N° 438/1975. • RM (5): D.S. N° 552/1967, 8/1968, 427/1968, 106/1970 y 82/1974. • Región de O’Higgins (2): D.S. N° 255/1976 y 92/1983. • Región del Maule (4): D.S. N° 46/1976, 55/1976, 211/1976 y 248/1981. • Región de Ñuble (1): D.S. N° 82/1979. • Regiones de Ñuble a la del Biobío (1): D.S. N° 295/1974. • Regiones de Ñuble a la de Los Lagos (1): D.S. N° 237/1974. • Región del Biobío (2): D.S. N° 113/1965 y 67/1979. • Región de La Araucanía (3): D.S. N° 629/1967, 449/1977 y 67/1978. • Región de Los Ríos (1): D.S. N° 40/1976. • Región de Los Lagos (3): D.S. N° 403/1965, 428/1968 y 54/1976. • Región de Aysén (1): D.S. N° 146/1974. • Región de Magallanes (3): D.S. N° 147/1971, 249/1973 y 51/1974.
<p>Otras regulaciones de relevancia</p>	<p>a) Instrumentos internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención de Washington (D.S. N° 531/1967 del MINREL). • Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (DL N° 873/1975). • Convenio sobre la Diversidad Biológica (D.S. N° 1963/1994 del MINREL). • Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (1992), conocida como Declaración de Principios Relativos a los Bosques. • Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (D.S. N° 123/1995 del MINREL). • Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (D.S. N° 2065/1997 del MINREL). • Directrices Voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012). • Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo de Desarrollo Sostenible [ODS] 15: Vida de ecosistemas terrestres). <p>b) Leyes y reglamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código Civil (artículos 568, 571, 859, 783 y 1980) • DL N° 1939/1977 sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. • DL N° 3516/1980 sobre División de Predios Rústicos. • Ley N° 19.300 (1994) sobre Bases Generales del Medio Ambiente. • Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA). • Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA). • Ley N° 20.962 (2016) que aplica Convención CITES. • Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 21.455 de 2022).

*Entre 1965 y 1983, el MINAGRI estableció, a través de distintos decretos supremos, 32 áreas protección entre las regiones de Coquimbo a Magallanes. El listado y enlace a los referidos decretos supremos se encuentra disponible en: <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/areas-de-proteccion-ley-n-18-378/>

En el contexto de la regulación de las FVN, un hito normativo particularmente relevante está representado por la LBN, cuya tramitación tardó 16 años en el Congreso Nacional desde que fuera ingresado por el ex Presidente Patricio Aylwin el 10 de abril de 1992, promulgándose finalmente el año 2008. Coincidiendo con Moreno del Valle¹³, este extenso lapso resulta ilustrativo de la tensión o confrontación entre las visiones productivas y de conservación presente a lo largo de todo el debate legislativo de la LBN, así reflejado en el título mismo de “Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal”. En opinión del mismo autor, y como se reafirma a lo largo de este documento, la LBN fracasa en conciliar estas visiones, inclinándose más bien hacia el fomento de la producción maderera en bosques nativos en desmedro de la real y eficaz protección de estos últimos¹⁴, tensión – agregamos – también inherente a los objetivos institucionales del principal organismo competente en la materia: la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Debido a la importancia de dicha legislación para las FVN, cabe señalar, someramente, que esta tiene por objetivo declarado “la protección, la recuperación y el mejoramiento

de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental”¹⁵, lo que, a juicio de este autor, conlleva no solo un mandato unívoco de protección forestal, sino que además un deber de progresividad en dicha protección, vale decir, una tendencia a aumentar la masa forestal nativa y no a disminuirla.

Si bien tanto el título de la LBN como el señalado objetivo dan cuenta de una perspectiva que podríamos aventurarnos a denominar como “bosque-centrista”, lo cierto es que dos son, en realidad, las FVN que constituyen los objetos o categorías de protección jurídica de esta legislación: por una parte, los bosques nativos (BN), a los que dedica la mayor parte de su regulación; y, por otra, las formaciones xerofíticas (FX), las que, como se verá y pese a su importancia y rol ecológico fundamental que desempeñan, presentan una regulación precaria, ambigua y permisiva.

A modo de contexto, y sin entrar al análisis conceptual de cada una de estas categorías, basta por ahora con señalar que el BN es definido legalmente como el “bosque¹⁶ formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o

¹³ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo. Revista Justicia Ambiental 7. FIMA. P. 165. Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_08.pdf

¹⁴ Ibíd. P. 166.

¹⁵ Artículo 1º de la LBN.

¹⁶ A su vez, esta definición debe ser entendida sobre la base del concepto de “bosque” consagrado en idénticos términos tanto por la LBN como por el DL Nº 701/1974 /DL Nº 2565/1979), definido legalmente como el “sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 metros cuadrados, con un ancho mínimo de 40 metros, con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables” (artículo 2º Nº 2 LBN y 2º Nº 6 DL Nº 701/1974).

*plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar*¹⁷. Atendiendo a factores como el valor ambiental y fragilidad del área donde se encuentran emplazados, la LBN reconoce tres clases de BN, orientando el manejo de cada uno de ellos a una distinta finalidad o destino, a saber: **a)** BN de preservación; **b)** BN de conservación y protección; y **c)** BN de uso múltiple (véase Tabla 2). Para su intervención, independientemente del tipo de terreno en el que se encuentren, tanto la LBN como el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N°2565/1979) exigen la presentación y previa aprobación por la CONAF de un “plan de manejo”, el que podrá ser forestal o de preservación¹⁸, según cual sea la actividad a planificar y objetivo de la intervención, exigiéndose para cada uno ciertas menciones adicionales bajo ciertas hipótesis.

En el caso de las formaciones xerofíticas, por su parte, estas son definidas legalmente como una *“formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII”*¹⁹. Como una categoría especial dentro de ellas, el RGLBN contempla las denominadas *“formaciones xerofíticas de alto valor ecológico”* (FXAVE), las que, a su vez, conceptualiza como *“aquellas formaciones xerofíticas que presentan elevada singularidad, o elevado valor de representatividad de los ecosistemas originales, o especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2° de la ley 20.283, o especies de elevado valor de singularidad”*²⁰. Para autorizar la corta, destrucción o descepado de FX, la LBN exige, a diferencia del caso de los BN, la presentación y previa aprobación por la CONAF de un “plan de trabajo” (PT)²¹, exigencia que cambia a un “plan de manejo de preservación” cuando la FX reviste características de una FX de alto valor ecológico (FXAVE)²².

¹⁷ Artículo 2° N° 3.

¹⁸ Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 21 de la LBN, que exige contenidos o menciones adicionales al PM cuando la corta de BN se realice con motivo de la ejecución de ciertas actividades u obras civiles que detalla, en la práctica la CONAF pareciera considerar la existencia de una tercera clase de PM que denomina *“Plan de Manejo para Corta y Reforestación de Bosques Nativos para Ejecutar Obras Civiles”*, pese a que ni la LBN ni su Reglamento General lo contemplan expresamente como una categoría distinta.

¹⁹ Artículo 2° N° 14 de la LBN.

²⁰ Artículo 1° letra d) del RGLBN.

²¹ Artículo 60 de la LBN.

²² Artículos 17 letras a) y b) del RGLBN.

Tabla 2. Categorías de BN reconocidas por la LBN y exigencias de manejo asociadas a su intervención

Tipo de BN	Definición legal	Plan de manejo asociado a su intervención
BN de uso múltiple (categoría residual)	“Aquél, cuyos terrenos y formaciones vegetales no corresponden a las categorías de preservación o de conservación y protección, y que está destinado preferentemente a la obtención de bienes y servicios maderables y no maderables” (artículo 2° N° 6 LBN).	Su corta exige la presentación y previa aprobación por la CONAF de un plan de manejo forestal , entendiéndose por este como el “instrumento que planifica el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales nativos de un terreno determinado, con el objetivo de obtener bienes madereros y no madereros, considerando la multifuncionalidad de los bosques y la diversidad biológica, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos” (artículo 2° N° 18 LBN y 1° letra g) RGLBN)
BN de conservación y protección	“Aquél, cualquiera sea su superficie, que se encuentre ubicado en pendientes iguales o superiores a 45%, en suelos frágiles, o a menos de doscientos metros de manantiales, cuerpos o cursos de aguas naturales, destinados al resguardo de tales suelos y recursos hídricos” (artículo 2° N° 5 LBN).	Su corta exige la presentación y previa aprobación por la CONAF de un plan de manejo forestal , aunque debiendo considerar, como contenido o menciones adicionales , “una fundada justificación técnica de los métodos de corta que se utilizarán, así como de las medidas que se adoptarán con los objetivos de proteger los suelos, la calidad y cantidad de los caudales de los cursos de agua y la conservación de la diversidad biológica y de las medidas de prevención y combate de incendios forestales” (artículo 16 LBN).
BN de preservación (BNP)	Aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquellas clasificadas en las categorías de “en peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”, “insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”*; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad (artículo 2° N° 4 LBN).	Toda intervención de un BNP exige la presentación y previa aprobación por la CONAF de un plan de manejo de preservación (artículo 4° RGLBN), entendiéndose por este como el “instrumento que planifica la gestión del patrimonio ecológico buscando resguardar la diversidad biológica, asegurando la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas contenidos en el área objeto de su acción, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos” (artículos 2° N° 18 LBN y 1 letra i) RGLBN).

* **Nota:** las categorías de conservación mencionadas en la LBN corresponden a aquellas jurídicamente reconocidas en Chile al tiempo de su promulgación (2008) y que, a su vez, obedecían a aquellas definidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1982²³. Con la promulgación y entrada en vigencia en 2010 de la Ley N° 20.417, que modificó sustancialmente la LBGMA con el objetivo principal de reformar la institucionalidad ambiental, las categorías de conservación empleadas hasta ese momento en Chile se actualizaron para adecuarse a los actualmente recomendadas por la UICN. Específicamente, ellas pasaron a ser “Extinta”, “Extinta en Estado Silvestre”, “En Peligro Crítico”, “En Peligro”, “Vulnerable”, “Casi Amenazada”, “Preocupación Menor” y “Datos Insuficientes”, aunque sin que se hayan modificado expresamente las normas contenidas en otras legislaciones anteriores, como es el caso de la propia LBN.

Fuente: Elaboración propia.

23 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (s.f.). *Historia de la clasificación de especies según estado de conservación en Chile y del Reglamento de Clasificación de Especies Silvestres*. P. 3. Disponible en: <https://clasificacionespecies.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/historiadelaclassificaciondeespecieenchile.pdf>

4. Principales problemas de regulación e implementación normativa asociados al régimen jurídico nacional sobre formaciones vegetacionales nativas

Dentro de los diferentes problemas o dificultades asociados al régimen jurídico nacional sobre FVN, para los efectos del presente informe se identifican, por una parte, aquellos que resultan inherentes a la forma en que ellas han sido reguladas, debido ya sea a deficiencias en dicha regulación o, derechamente, a vacíos u omisiones existentes en ella (“vacíos y deficiencias regulatorias”); y, por otra, aquellos derivados de la forma en cómo ella, especialmente la LBN transcurridos a la fecha casi 16 años desde su entrada en

vigencia, ha sido interpretada y aplicada por los órganos públicos competentes, en particular, por el MINAGRI y la CONAF. En este contexto, estas últimas configuran propiamente lo que denominaremos como “brechas de implementación normativa”, en la medida que dan cuenta de una distancia o desajuste entre lo que la regulación establece y las expectativas de su cumplimiento acorde a sus objetivos y espíritu, versus el resultado concreto de su aplicación en el plano fáctico.

Tabla 3. Síntesis de las deficiencias normativas y brechas de implementación asociadas a la Ley N° 20.283 y otras regulaciones sobre FVN

Vacíos/deficiencias regulatorias	Brechas de implementación normativa
<ol style="list-style-type: none"> 1. Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la CONAF (privada con potestades públicas) y existencia de objetivos institucionales contrapuestos 2. Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica estructurante de la LBN y sus regulaciones derivadas. 3. Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas. 4. Problemas de conciability o incompatibilidad normativa entre la regulación de los planes de manejo contenida en la LBN y el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979). 5. Desactualización de normas de protección forestal contenidas en la LBN basadas en la clasificación de especies según su categoría o estado de conservación. 6. Posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación que enfrentan un alto riesgo de extinción para la ejecución de obras o actividades “de interés nacional” y problemas asociados a esta calificación. 7. Insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal. 8. Desequilibrio o desbalance entre la bonificación destinada a actividades silviculturales para producción maderera versus otras actividades de bajo impacto o de preservación y problemas asociados al mecanismo establecido para su pago. 9. Eximición de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos agrícolas y de proyectos de desarrollo y explotación forestal con independencia del tipo de suelo en el que se encuentren, así como de aquellas actividades susceptibles de afectar FVN frágiles o de alto valor de conservación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen de intervención de especies forestales declaradas monumentos naturales contraría a la regulación de la Convención de Washington. 2. Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”. 3. Falta de definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI contra lo dispuesto en el artículo 16 de la LBN. 4. Insuficientes estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, así como en los procedimientos de fiscalización y sanción frente a su incumplimiento. 5. Inaplicación de normas restrictivas y prohibitivas contenidas en el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) tratándose de Planes de Manejo para la Ejecución de Obras Civiles (Ordinario N° 94/2011 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF)

Fuente: Elaboración propia.

A. Vacíos y/o deficiencias regulatorias

1. Naturaleza jurídica constitucionalmente anómala de la CONAF (privada con potestades públicas) y existencia de objetivos institucionales contrapuestos

Como es sabido, y a diferencia de la mayoría de los servicios públicos relacionados con el sector forestal y ambiental, la CONAF constituye, en su origen y desde una perspectiva puramente orgánica, una corporación de derecho privado que, debido a una anomalía del régimen administrativo chileno, ejerce potestades públicas²⁴ en virtud de competencias que diversos cuerpos normativos le han otorgado expresamente. En efecto, creada por escritura pública el 13 de mayo de 1970 como Corporación de Reforestación (COREF), pasando en 1972 a llamarse Corporación Nacional Forestal (CONAF), sus Estatutos propios²⁵ la constituyen como una “corporación de derecho privado” (artículo 1º) cuyo objeto es “contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país” (artículo 3º), para luego especificar cada una de sus funciones. Si bien mediante

la promulgación de la Ley N° 18.348 de 1984²⁶ se buscó dotar expresamente a la CONAF de la calidad de servicio público autónomo, dicha ley nunca entró en vigencia, toda vez que su artículo 19²⁷ condicionó la misma a la publicación del decreto supremo de disolución de la corporación de derecho privado, el que no ha sido dictado por ningún gobierno hasta la fecha.

Sin perjuicio de ello, a lo largo de su existencia, diversas han sido las leyes que han atribuido a la CONAF potestades administrativas (aspecto funcional), especialmente el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979) o la propia LBN, además de integrarla al financiamiento público (aspecto orgánico), en cuanto sus recursos se contienen anualmente en la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público. En razón de lo anterior, durante mucho tiempo y hasta finales de la década pasada, existió una reiterada jurisprudencia administrativa²⁸, reafirmada por el Tribunal Constitucional en 2008, según la cual se entendía que, si bien la CONAF ejerce potestades públicas, atendida su singular naturaleza jurídica como entidad

²⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental2. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P. 90.

²⁵ Disponibles en: <https://intra.conaf.cl/descarga/estatutos-corporacion-nacional-forestal/?wpdmdl=4747>

²⁶ Disponible en: <https://bcn.cl/2iqnh>

²⁷ Artículo 19 de la Ley N° 18.348. La presente ley, con excepción de su artículo 15º, entrará en vigencia el día en que se publique en el Diario Oficial el decreto en cuya virtud el Presidente de la República disuelva la corporación de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal a que se refiere la letra i) del artículo 4º o aquel mediante el cual apruebe su disolución.

²⁸ Entre ellos, los dictámenes N° 1.201/2004, 24.058/2007, 14.089/2009, 84.708/2016, entre otros.

de derecho privado ella no formaba parte de la Administración del Estado. Icónica resulta, en este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) en la causa rol N° 1024-2008, dictada con ocasión del control de constitucionalidad del proyecto de LBN, en la que se identifica a la CONAF como un “organismo técnico que ejerce funciones públicas” (considerando 11°) pero que no forma parte del aparato administrativo estatal (considerando 13°)²⁹, configurando así una situación “constitucionalmente anómala” que debía ser regularizada (considerando 24°).

En efecto, la referida magistratura constitucional, si bien declaró la constitucionalidad de aquellas disposiciones del proyecto de LBN que suponían el ejercicio de potestades públicas por la CONAF, *“hace presente a los Poderes Colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhortar a S.E. la Presidente de la República para que regularice la naturaleza jurídica de la CONAF, procediendo a la dictación del Decreto Supremo a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio*

constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado” (considerando 24°). De ahí que, sobre la base de este antecedente, la Ley N° 20.417 del 2010 (que modificó la LBGMA para la reforma a la institucionalidad ambiental) contempló en su artículo 8° transitorio el deber del Presidente de la República de enviar al Congreso Nacional, dentro del plazo de un año, *“uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado”*³⁰.

Bajo este contexto, un importante giro jurisprudencial tuvo lugar mediante el dictamen N° E33.624/2020 de la CGR, en el que, observando bajo un “principio de realidad” la orientación de la CONAF hacia la satisfacción de necesidades públicas, las potestades o prerrogativas que le han sido legalmente atribuidas en función de ellas (dimensión funcional) y su financiamiento con recursos públicos (dimensión orgánica), concluye que su existencia *“se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”*³¹. Como consecuencia de esta constatación, el ente contralor estimó que la Ley N° 19.880 sobre

²⁹ En cambio, el TC estimó que la existencia de la CONAF se enmarcaría dentro de las entidades en las que el Estado puede tener participación y representación a que se refiere el artículo 6° de la Ley N° 18.575 (considerandos 12° y 13°) y que la doctrina ha venido en denominar como “Administración invisible”, siendo el caso de la CONAF una situación constitucionalmente anómala considerando que tales entidades “no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas”.

³⁰ Adicionalmente, el inciso 2° de la misma disposición mandata que el referido rediseño de la CONAF “se efectuará resguardando los derechos de los trabajadores de la referida Corporación”.

³¹ Artículo 1° inciso 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y artículo 2° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

Bases de los Procedimientos Administrativos resulta supletoriamente aplicable en todos los procedimientos tramitados por la CONAF, ya se contengan en la LBN como en el DL N° 701/1974, razonamiento que tiene relevancia para la aplicación de otras legislaciones de aplicación general a los órganos administrativos. En este sentido, y siendo esta la condición o naturaleza jurídica de la CONAF, ello debiera llevar a entender que resultan igualmente aplicables al desempeño de sus funciones la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública o la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios³².

Ahora bien, más allá de lo valorable que pueda resultar este cambio jurisprudencial, lo cierto es que la falta de regulación legal expresa de la CONAF como un servicio público ha repercutido en aspectos tan relevantes como su capacidad de gestión, sus precarias atribuciones de fiscalización forestal y de policía, la debilidad de los instrumentos para la prevención y control de incendios forestales y, en fin, la imposibilidad de atribuirle nuevas competencias o atribuciones acorde con los desafíos actuales como el cambio climático, mientras no se modifique su estatus legal de corporación de derecho privado. De ahí que, buscando hacerse cargo de estas debilidades

institucionales y en un tercer intento legislativo por transformar la naturaleza jurídica de CONAF desde el retorno a la democracia, es que, desde abril de 2017, se tramita en el Congreso Nacional el proyecto de ley, ingresado por mensaje presidencial, que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (Boletín N° 11.175-01)³³, actualmente en segundo trámite constitucional ante el Senado. En el marco de esta iniciativa, dicho órgano se crea como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del MINAGRI y que, para todos los efectos legales, constituye el continuador y sucesor legal de la actual CONAF.

Vinculado con lo anterior, cabe destacar la promulgación en septiembre de 2023 de la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), la cual contiene ciertos elementos que podrían representar desafíos en relación a la conservación de ecosistemas de vegetación nativa protegidos actualmente bajo la figura de Santuarios de la Naturaleza (SN). En efecto, dentro de las Disposiciones Transitorias, específicamente en el Artículo quinto, letra b), se establece que *"Las reservas marinas, los santuarios de la*

³² VERGARA BLANCO, Alejandro (2020). La creación tácita de órganos públicos: el caso de CONAF. Comentario al giro jurisprudencial de Contraloría. El Mercurio Legal. Disponible en: <https://revista.ceacgr.cl/index.php/revista/article/download/79/135>

³³ Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=#

naturaleza y los bienes nacionales protegidos existentes a la fecha de publicación de la presente ley deberán someterse a un proceso de homologación a las categorías de protección, de acuerdo con las reglas siguientes: [...]

b) En el caso de los santuarios de la naturaleza, el Ministerio del Medio Ambiente, previo informe del Servicio, deberá determinar a qué categoría deben adscribirse. En caso de que el área sea de propiedad privada, se requerirá el consentimiento del propietario para definir su reclasificación. Si concluido el plazo establecido en el inciso segundo no se obtuviere el consentimiento del propietario, el Ministerio del Medio Ambiente determinará a qué categoría deberá adscribirse, la cual deberá basarse en el decreto supremo de creación del respectivo santuario de la naturaleza, en su objeto de protección y en el plan de manejo. El Servicio elaborará un informe que contendrá dicha información, que servirá de base para el pronunciamiento del Ministerio. El plazo para la reclasificación señalada será de cinco años contado desde la entrada en funcionamiento del Servicio. La reclasificación u homologación en ningún caso reducirá el grado de protección, jerarquía o superficie de un área protegida”.

En otras palabras, la reclasificación de los Santuarios de la Naturaleza existentes en

áreas de propiedad privadas requerirán el consentimiento del propietario para definir la reclasificación determinada por el Ministerio del Medio Ambiente. Este inciso, por ende, otorga a los dueños de áreas naturales sujetas a la figura de protección de SN la capacidad de oponerse a los procesos de reclasificación, lo que podría obstaculizar la homologación a una nueva figura que debería mantener el mismo grado de protección, jerarquía y superficie que la de SN.

Es importante señalar que este proceso se presenta como una directriz a considerar al iniciar la implementación del SBAP, más que como una brecha de implementación en sí misma.

2. Restringida definición de “especie nativa o autóctona” como categoría jurídica estructurante de la LBN y sus regulaciones derivadas

Como se ha señalado, la LBN y sus reglamentos se concentran principalmente en dos tipos objetos de regulación y protección jurídica pertenecientes al patrimonio vegetal nativo: los bosques nativos, por una parte, y las formaciones xerofíticas, por otra, ambas constituidas por “especies autóctonas” de acuerdo a su definición legal (artículo 2° N° 3 y 14, respectivamente). En este sentido, la noción

de 'especie nativa o autóctona' constituye un concepto basal o estructurante de la regulación contenida en la LBN, siendo definida como aquella *"especie arbórea o arbustiva originaria del país, que ha sido reconocida oficialmente como tal mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura"* (artículo 2° N° 13). Cabe señalar que esta definición legal, tal como quedó finalmente plasmada en la LBN, se aleja de aquella inicialmente propuesta en el proyecto de ley del Ejecutivo, el que originalmente definía 'especie nativa o autóctona' desde una perspectiva amplia como *"aquella originaria del país o introducida en Chile antes de la Conquista"*³⁴.

A la luz de la definición de la LBN, tres son los requisitos legales que de ella se desprenden para que una especie pueda ser legalmente considerada como "nativa o autóctona": i) que sea arbórea o arbustiva; ii) que sea originaria del país; y iii) que haya sido reconocida oficialmente como tal por el MINAGRI. Esto implica, en consecuencia, que cualquier especie vegetal que no reúna alguno de los requisitos previamente señalados, no constituye, en términos jurídicos, una "especie nativa o autóctona", no siendo, por tanto, objeto de regulación y protección por las

disposiciones de la LBN y sus reglamentos. Lo anterior evidencia el carácter absolutamente restrictivo de esta definición, toda vez que no considera otras formas de vida vegetal de gran importancia, como son la mayoría de las plantas herbáceas, las que quedan absolutamente desprotegidos ante el derecho forestal chileno³⁵. Asimismo, condiciona la calificación del origen nativo de las especies vegetales a un requisito jurídico formal (reconocimiento oficial previo por decreto) por sobre un criterio biogeográfico o ecosistémico que efectivamente atienda la distribución natural de las mismas, independientemente de que se encuentren reconocidas jurídicamente como tales³⁶.

La exigencia anterior no solo introduce rigidez y rezago en la protección de las especies nativas en cuestión, sino que, además, abre una ventana para el ejercicio de presiones indebidas sobre el MINAGRI y la CONAF, especialmente por sectores interesados en la ejecución de proyectos con impactos en ecosistemas con vegetación nativa, con la finalidad que se mantengan oficialmente reconocidas el menor número posible de especies como "nativas o autóctonas", marginando discrecionalmente a otras especies nativas (pero no reconocidas)

³⁴ Esta definición amplia se mantuvo durante todo el primer trámite constitucional del proyecto en la Cámara de Diputados y fue modificada recién en segundo trámite constitucional en el Senado como resultado del Primer Informe de las Comisiones Unidas de Agricultura y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales. Vid. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s/f). *Historia de la Ley N° 20.283*. P. 295.

³⁵ En particular, los hongos y hierbas susceptibles de ser aprovechadas por el ser humano (por ejemplo, para uso alimenticio o medicinal) son consideradas por la LBN como "productos no madereros" del bosque nativo (artículo 2° N° 20).

³⁶ Este es, precisamente, el criterio que pareciera seguir el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12), el que, para efectos de su regulación, define 'especie nativa' como aquella *"especie que se encuentra dentro de su rango de distribución natural, histórica o actual, de acuerdo con su potencial de dispersión natural"* (artículo 3° N° 17).

del objeto de protección de las normas de la LBN y, de esta manera, sustraer a dichos proyectos de inversión de sus regulaciones. Como se verá, dicho reconocimiento oficial se materializa concretamente en el D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”, decreto jamás actualizado y manifiestamente incompleto, cuya vigencia ha implicado, en la práctica, que cientos de especies nativas desde una perspectiva biogeográfica, no se consideren tales desde una perspectiva jurídica por el solo hecho de no encontrarse oficialmente listadas.

3. Precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las formaciones xerofíticas

En términos generales, se conoce por “formación xerofítica” (FX) la vegetación adaptada a climas áridos y semiáridos donde las precipitaciones son escasas, formaciones que incluyen, como componentes importantes de muchas de ellas, árboles, hierbas perennes y hierbas anuales³⁷. Ellas cumplen funciones y proveen servicios ecosistémicos relevantes,

pudiendo presentar una alta biodiversidad florística³⁸, evitando o aminorando la erosión de los suelos, aportando nutrientes a la constitución orgánica de los mismos³⁹, reteniendo agua y regulando caudales, así como sirviendo de hábitat a numerosas especies de fauna endémicas⁴⁰. En torno a dicha vegetación existe, además, una alta valoración y significación cultural asignada principalmente por comunidades indígenas y locales, estimándose la conservación de dicha vegetación en sus ambientes naturales como determinante para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes⁴¹. Así, por ejemplo, se ha documentado que, en la zona del desierto marginal de altura y el altiplano, ellas tienen un importante uso medicinal, como leña y carbón, forraje, para alimento humano, fabricación de herramientas y construcción, artesanía y eventos rituales⁴².

Pese a la importancia y rol ecológico fundamental que desempeñan las FX, especialmente bajo el escenario climático actual, este tipo de vegetación ha sido subvalorada, invisibilizada incluso, en términos ecológicos y socioculturales, fenómeno que – como se verá– se ha visto también reflejado

³⁷ VITA ALONSO, Antonio (2014). *Opciones silviculturales en formaciones xerofíticas*. Revista de Extensión Ambiente Forestal, 13 (2013-2014). Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza, Universidad de Chile. P. 32.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ GUTIÉRREZ, J. & SQUEO, F. (2004). *Importancia de los arbustos en los ecosistemas semiáridos de Chile*. Revista Ecosistemas, 13 (1). PP. 36-45. Disponible en: <https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/215>

⁴⁰ LARA, Antonio, SIMONETTI, Javier, & LIBERONA, Flavia. *¿Paltas v/s bosque nativo? El camino equivocado*. Revista del campo (9 de mayo de 2011). Recuperada de: [https://www.terram.cl/2011/05/paltas_vs_bosque_nativo_el_camino_equivocado_/](https://www.terram.cl/2011/05/paltas_vs_bosque_nativo_el_camino_equivocado/)

⁴¹ VITA ALONSO, Antonio (2014). *Cit. ant.* (32). P. 33.

⁴² *Ibíd.*

en la legislación nacional, repercutiendo gravemente en su fragmentación y degradación. En efecto, si bien la inclusión de dichas formaciones en la LBN constituyó un avance respecto de la legislación anterior⁴³, al comparar el marco regulatorio asociado a ellas con el existente para el bosque nativo, resulta indudable la mayor atención que el legislador de la época brindó a este último, constatándose respecto de la vegetación xerofítica una regulación escasa en densidad normativa y laxa en cuanto a su grado o nivel de protección. A nivel legal, lo anterior queda de principio reflejado en el objetivo de protección de la LBN, que no alude a las FX, así como en el carácter biológica y geográficamente restrictivo de su concepto legal, el que, como se ha visto, las circunscribe dentro límites político-administrativos que se sobreponen a la naturaleza de dicha vegetación⁴⁴ (*“ubicadas entre las Regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las Regiones VII y VIII”*).

En línea con lo anterior, numerosas son las normas, contenidas a lo largo tanto de la LBN como de su Reglamento General, que se enfocan –al menos en su literalidad– en los bosques nativos y planes de manejo, sin hacer referencia expresa a las FX y al plan de trabajo, cuestión que se aprecia, por ejemplo, para efectos del establecimiento de medidas de protección ambiental⁴⁵, obligaciones de publicidad⁴⁶, hipótesis infraccionales y delitos forestales⁴⁷, entre otras materias. Este tratamiento jurídico diferenciado se aprecia de manera particularmente gráfica en materia sancionatoria, donde la tala o corta no autorizada de bosque nativo o sin PM es sancionada, a lo menos, con una *“multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 UTM por hectárea”*⁴⁸, mientras que la corta, destrucción o descepado no autorizado de FX o sin PT se sanciona con una *“multa de 2 a 5 UTM por hectárea”*

⁴³ Con anterioridad a la entrada en vigencia de la LBN (2008), algunas de las especies que conforman las hoy denominadas “formaciones xerofíticas” encontraban en la legislación chilena un tratamiento y protección aún más escaso e inorgánico mediante la consagración de normas referentes a “arbustos nativos” (Ley de Bosques de 1931) y “especies arbustivas” (DL N° 701/1974 contenido en el DL N° 2565/1979).

⁴⁴ ASTORGA, Luis & BURSCHEL, Heinrich (Eds.) (2019). Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal: Ante los desafíos climáticos, sociales y ambientales. Santiago: LOM Ediciones, 2019. PP. 100-101.

⁴⁵ El artículo 16 de la LBN, por ejemplo, señala que el “plan de manejo” debe respetar los corredores biológicos definidos oficialmente por el MINAGRI, sin imponer –al menos expresamente– al PT la misma obligación. El artículo 19 de la LBN, por su parte, establece una prohibición de intervenir y alterar el hábitat de especies vegetales nativas clasificadas *“que formen parte de un bosque nativo”*, sin considerar para tales efectos aquellas que formen parte de una FX. En todo caso, las anteriores normas de protección ambiental podrían considerarse igualmente aplicables a este tipo de vegetación al señalarse en el artículo 60 de la LBN que el PT *“deberá considerar las normas de protección ambiental establecidas en el Título III de esta ley”*.

⁴⁶ El artículo 29 del RGLB, por ejemplo, impone a la CONAF la obligación de mantener en su página web un “Registro Público de Planes de Manejo”, sin incluirse expresamente o contemplarse una disposición equivalente para los PT.

⁴⁷ El artículo 49 de la LBN, por ejemplo, consagra como un delito en materia forestal la presentación o elaboración dolosa (“a sabiendas”) de un “plan de manejo” basado en certificados falsos o que acrediten hechos inexistentes, sin que se considere como hecho punible la misma conducta tratándose de PT.

⁴⁸ Artículo 51 de la LBN. Este mismo artículo señala, a continuación, que: *“Si lo productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%”*.

dependiendo de su gravedad⁴⁹. Cuestión similar ocurre tratándose de infracciones a las obligaciones contenidas en los PM y PT, donde el incumplimiento de las actividades o medidas de protección establecidas en un PM se sanciona con “multa de 5 a 15 UTM por hectárea”⁵⁰, no tipificándose, en cambio, una sanción calificada equivalente tratándose de la infracción a dichas actividades o medidas dispuestas en un PT, las que se castigan como cualquier otra desviación a este último con una “multa de 2 a 5 UTM por hectárea”⁵¹.

A nivel reglamentario, por su parte, una de las deficiencias normativas que más gravemente ha incidido en la desprotección de este tipo de vegetación consiste en la inexistencia de la obligación de los titulares de PT de reforestar las FX cortadas, destruidas o descepadas (deber que, en contraste, sí se exige en los PM para la corta o explotación de un bosque nativo⁵²), vacío que ha favorecido la expansión de plantaciones de monocultivos frutales principalmente para exportación (en especial de cítricos y paltos) en terrenos otrora cubiertos

por vegetación nativa. Si bien dicha obligación se encontraba originalmente contemplada en el RGLBN respecto de la vegetación xerofítica, ella fue suprimida el año 2012 a partir de una modificación que, en línea con los intereses de la industria agroexportadora de paltas⁵³, impulsara el propio Director Ejecutivo de la CONAF del primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera⁵⁴, Eduardo Vial Ruiz-Tagle, supuestamente por exceder el ámbito normativo de la LBN (así consta en Acta N° 2/2011 del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad⁵⁵ y Memoria de CONAF 2010-2014⁵⁶).

Adicionalmente, y en la misma dirección de suprimir las exigencias ambientales para la expansión de plantaciones frutícolas, dicha modificación reglamentaria neutralizó la aplicación de Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) cuando la intervención de FX se hiciera con la finalidad de sustituirlas por tales plantaciones. Como se verá, dicho Reglamento contiene dos importantísimas disposiciones que, con

49 Artículo 54 letra e) de la LBN.

50 Artículo 45 letra a) de la LBN.

51 Artículo 54 letra e) de la LBN.

52 Artículo 3° inciso 3° del RGLBN.

53 Véase, por ejemplo, la columna de opinión del señor Alfonso Muñoz, gerente general de la consultora Greenland Chile, titulada: “Modificaciones a la Ley del Bosque Nativo: una amenaza a la producción de paltas”, publicada en la Revista del Campo del 2 de mayo de 2011. Recuperada de: <https://www.araya.cl/newsletter/48.html> En esta columna, el autor expresa: “En definitiva, para poder seguir con los niveles de producción de palta que exige la demanda de los mercados internacionales es primordial que se modifique el nuevo reglamento de la Ley N° 20.283, permitiendo que las FX puedan ser sustituidas por terrenos agrícolas sin el requisito de reforestarlas, ya que la actividad agrícola otorga beneficios muy superiores a los de una formación xerofítica”.

54 EMOL (2010). Asume nuevo director ejecutivo de la CONAF (1 de abril de 2010). Recuperada de: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2010/04/01/406373/assume-nuevo-director-ejecutivo-de-la-conaf.html>

55 Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/cms-historico/articles-51182_Sesion2_mayo2011.pdf

56 Disponible en: <https://www.conaf.cl/MemoriaCONAF2010-2014.pdf>

miras a la protección de los suelos y atendido a factores como su pendiente y grado de erosión, impiden o restringen la intervención de FX, en particular, sus artículos 6° (de carácter prohibitivo) y 7° (de carácter restrictivo). En efecto, el primero prohíbe descepar árboles, arbustos y suculentas de FX, entre las regiones de Arica y Parinacota y la Metropolitana, en áreas con pendientes: a) entre 10-30% con erosión moderada, severa y muy severa; y b) superiores al 30% (independientemente del grado de erosión del suelo). El segundo artículo, en tanto, exige que al intervenir FX –entre otros tipos forestales que señala– se debe dejar una cobertura arbórea y arbustiva mínima de: a) 20% en áreas con pendientes inferiores a 45%; y b) 40% (o 60% en suelos graníticos) en áreas con pendientes iguales o superiores a 45%.

Pues bien, tras la referida modificación del 2012, el RGLBN señala que: *“Cuando la corta, destrucción o descepa de formaciones xerofíticas sea realizado con la finalidad de establecer una cobertura vegetal, arbórea o arbustiva, con una cobertura superior a la intervenida, no se harán exigibles los artículos 6 y 7 del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales [...], por cuanto la protección del agua y el suelo queda asegurada por*

*el establecimiento de dicha cobertura”*⁵⁷. A partir de esta última frase surge la posibilidad de interpretar que los valores, funciones y rol ecológico que cumplen las FX –trascendental, como se ha visto, para el mantenimiento del ciclo hidrológico, la protección de los suelos de procesos erosivos, entre otras funciones ecosistémicas– son equiparables con el de la nueva cobertura vegetal por el que aquellas se sustituyen, como es el caso de plantaciones monocultivos frutales. Bajo esta “ficción”, y al suprimir la exigibilidad de los requisitos relacionados con la pendiente del terreno y cobertura vegetal mínima a respetar, la norma en comento abre la puerta para el cultivo de dichas plantaciones en laderas mediante la total sustitución de las FX allí existentes, maximizando la productividad de esta actividad a pesar de los graves y conocidos impactos ambientales que esta práctica conlleva, en especial cuando se realiza en “camellones” en el sentido de la pendiente⁵⁸.

Dado la precariedad y permisividad del régimen jurídico asociado a las FX, no es de extrañar que, como se ha adelantado, estas se hayan visto severamente degradadas, fragmentadas y reducidas en superficie debido

⁵⁷ Artículo 3° inciso final del RGLBN.

⁵⁸ MIRANDA, Fernanda (2018). Erosión de Suelos y Crisis Hídrica: Las sombras del modelo agroexportador del Palto. Santiago: Publicaciones Fundación Terram. PP.62-63. Disponible en: https://www.terram.cl/download/naturaleza/agua/app_-_analisis_de_politicas_publicas/APP-70-Erosion-de-suelos-y-crisis-hidrica-las-sombras-del-modelo-agroexportador-de-palto.pdf Al respecto, la misma autora expone que: “Según los monitoreos realizados a la fecha, es posible indicar que se está frente a un grave y silencioso impacto ambiental, ya que las tasas de erosión hídrica son 650 veces mayores en los sectores con camellones en comparación con el suelo sin intervención. Al existir un suelo degradado y además cercano a la saturación –por el riego–, podría disminuir la infiltración de las aguas lluvias hacia el subsuelo, promoviéndose la escorrentía superficial. De este modo, disminuiría el aporte a las napas subterráneas”.

al desarrollo -avalado por la institucionalidad ambiental y forestal- de un número creciente de proyectos de diversa naturaleza y rubro sin consideración al valor ecológico del área donde se emplazan. En efecto, entre mayo de 2009 y marzo de 2022, 16.677 hectáreas de FX fueron cortadas, destruidas o descepadas a nivel nacional, esto a través de la aprobación por la CONAF de 913 PT en favor, principalmente, de la industria minera, seguida por el sector energético para la construcción de plantas solares y, luego, del sector agrícola, siendo las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso las más afectadas^{59, 60}. En los hechos, sin embargo, la cifra es aún mayor, pues no considera situaciones de: i) intervención de FX de forma ilegal o sin PT debiendo contar con él; ii) intervención de FX sin necesidad de contar con un PT por no concurrir las condiciones que hacen precedente u obligatoria su presentación⁶¹; y iii) la intervención de especies que, pese a ser xerofíticas en términos biológicos, jurídicamente no se consideran tales por quedar excluidas del concepto legal de FX, o bien del listado del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI.

4. Problemas de conciabilidad o incompatibilidad normativa entre la regulación de los planes de manejo contenida en la LBN y el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979)

Como se ha señalado, el Plan de Manejo (PM) constituye el principal instrumento técnico de planificación e intervención forestal, constituyendo dogmáticamente una especie de autorización administrativa⁶² con la que debe previamente contar toda acción de corta, explotación o intervención de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que este se encuentre⁶³, así como de plantaciones existentes en terrenos de aptitud preferentemente forestal (APF)⁶⁴. Si bien los PM tienen como antecedente los antiguos “planes de vigilancia y cultivo, repoblación y explotación” contemplados bajo el texto original de la Ley de Bosques de 1931⁶⁵, ellos se encuentran en la actualidad fundamentalmente regulados, por una parte, en el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979) y, por otra, en la LBN, aunque ofreciendo ambos cuerpos legales su propia conceptualización de PM acorde al espíritu y objetivos orientadores inherentes a cada uno de ellos, como se aprecia en la siguiente Tabla:

⁵⁹ Declaración pública: “Organizaciones, comunidades y municipios exigimos al Ministerio de Agricultura detener la destrucción de las formaciones xerofíticas” (24 de agosto de 2022). Disponible en: <https://www.terram.cl/2022/08/organizaciones-comunidades-y-municipios-exigimos-al-ministerio-de-agricultura-detener-la-destruccion-de-las-formaciones-xerofiticas/>

⁶⁰ En el caso de la Región de Valparaíso, pese a la grave sequía y escasez hídrica que ella experimenta, entre mayo de 2009 y marzo de 2022 más de 1.600 hectáreas de FX habían sido intervenidas mediante la aprobación de PT dirigidos al establecimiento de monocultivos de paltos y cítricos.

⁶¹ La presentación de un PT solo resulta precedente u obligatorio cuando las FX a intervenir reúnan la totalidad de las condiciones especificadas en el artículo 3° del RGLN, entre ellas, que revistan una superficie igual o superior a 1 hectárea.

⁶² VERGARA BLANCO, Alejandro (2018). Derecho de bosques y áreas silvestres protegidas en Chile. Revista Aragonesa de Administración Pública (17). P. 259. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6878462>

⁶³ Artículo 5° de la LBN.

⁶⁴ Artículo 21 del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979).

⁶⁵ Artículo 3° de la Ley de Bosques de 1931 en su versión original.

Tabla 4. Comparación entre las definiciones de PM contenidas el DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979) y la LBN

DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979)	LBN
<p>“Instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema” (artículo 2°).</p>	<p>“Instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos” (artículo 2° N° 18)</p>

Fuente: Elaboración propia.

Atendidos estos distintos énfasis, reflejados en las definiciones transcritas, el problema surge a raíz de lo dispuesto en el artículo 5° de la LBN, en cuanto señala que el PM: *“Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974”*, remisión claramente amplia que obliga al intérprete a determinar, caso a caso, la conciability o compatibilidad entre las disposiciones –tanto legales como reglamentarias– que deberán ser aplicadas⁶⁶. Como plantea Harris (2019)⁶⁷, a falta, entonces, de referencia expresa de la LBN a títulos o artículos específicos de la DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979) en este punto, se plantea la interrogante sobre cómo articular o concordar ciertas reglas contenidas en ambos cuerpos legales, tratándose de aspectos específicos de

un PM que, si bien pudiendo ser suplidos por la regulación del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979), parecieran entrar en contradicción con el contenido prescriptivo de la LBN.

Tal discusión se dio, concretamente, a propósito de la pretendida existencia legal de los denominados “Planes de Manejo de Corta de Bosque Nativo para la Recuperación de Terrenos para Fines Agrícolas” (PMRTA), los que desde 1987 y durante mucho tiempo fueron dispuestos para uso y tramitación de la ciudadanía y aprobados por la CONAF. En virtud de esta clase de PM, este órgano, amparándose en la regulación del DL N° 701/1974 (artículo 22 inciso 2°⁶⁸) y su Reglamento General (artículo 33 inciso 2°⁶⁹),

⁶⁶ HARRIS, Pedro (2019). La conciability de la Ley 20.283 y del Decreto Ley 701: El caso de la corta de bosque nativo para fines agrícolas. Asesoría Técnica Parlamentaria. P. 2. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27447/2/Informe.pdf>

⁶⁷ *Ibid.* P. 3.

⁶⁸ Artículo 22 inciso 2° del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979). En otros terrenos [distintos de terrenos APF], sólo se exigirá la obligación de reforestar si el bosque cortado o explotado fuere de bosque nativo, en cuyo caso la reforestación se hará conforme al plan de manejo aprobado por la Corporación, salvo que la corta o explotación haya tenido por finalidad la recuperación de terrenos para fines agrícolas y así se haya consultado en dicho plan de manejo.

⁶⁹ Artículo 33 inciso 2° del Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del MINAGRI). La obligación de reforestar podrá sustituirse por la recuperación para fines agrícolas del terreno explotado extractivamente, siempre que el cambio de uso no sea en detrimento del suelo y se acredite en el plan de manejo que el área a intervenir satisface esos objetivos, señalando específicamente el plazo y las labores agrícolas a ejecutar. Para estos efectos, no se considerarán labores agrícolas las plantaciones realizadas con especies forestales.

autorizó la corta y sustitución de bosques nativos por plantaciones agrícolas, eximiendo al titular de los mismos de la obligación de reforestarlos, lo que repercutió gravemente en la deforestación y reemplazo de bosques esclerófilos y espinosos mediterráneos. La aplicación de esta figura se extendió por la CONAF incluso con bastante posterioridad a la entrada en vigencia de la LBN, pese a que esta no contempla la existencia de los PMRTA y que, siendo así, goza de preeminencia legal en la materia en cuanto regulación especial (criterio de especialidad) y posterior (criterio de temporalidad) frente al carácter supletorio del DL N° 701/1974.

Es así como, consultada sobre este tema, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 6.271/2020⁷⁰, en virtud del cual constató que la LBN y su Reglamento General *“no contemplan dentro de la obligación de reforestar o regenerar, producto de la acción de corta o explotación del bosque nativo, la opción de sustituir dicha reforestación o regeneración por la recuperación de superficie para cultivos agrícolas”*, señalando que las remisiones que al DL N° 701/1974 realiza el referido cuerpo reglamentario deben entenderse *“solo [en lo] referido al aspecto procedimental”* relativo a la aprobación de los planes de manejo y, por lo demás, *“sólo en los*

casos que la misma ley lo hace y en aquellas materias que sean consistentes con sus disposiciones”. Es así como, a la luz del objetivo pregonado por la LBN (artículo 1º), y bajo una interpretación sistemática de la normativa forestal aplicable, el órgano contralor concluyó que *“resulta incompatible autorizar un plan de manejo de corta de bosque nativo para recuperación de terrenos con fines agrícolas, por cuanto dicho permiso no cumpliría con el objeto de proteger, recuperar y mejorar el bosque nativo para asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental, por lo que la CONAF deberá adoptar las medidas que correspondan para dar cumplimiento a lo concluido en el presente pronunciamiento”*⁷¹.

Cabe señalar que, acorde a la investigación desarrollada por Miranda (2022)⁷² basándose en información entregada por la CONAF vía Solicitud de Acceso a la Información Pública, bajo la figura de los PMRTA, entre 1987 y el 30 de julio del 2008 (fecha de publicación y entrada en vigencia de la LBN), dicho organismo aprobó 4.928 PMRTA, mediante los cuales autorizó la tala de 148.615,3 hectáreas de bosque nativo a lo largo del país, de las cuales un 39% (más de 58 mil hectáreas) correspondió a bosques de la ecorregión mediterránea ubicados entre las regiones de Coquimbo y Ñuble. A su vez, desde el 30 de julio de 2008 hasta el 16 de

⁷⁰ Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/006271N20/html>

⁷¹ Acatando este dictamen, mediante la Resolución N° 203/2020 de fecha 3 de abril de 2020, la CONAF instruyó el término de los procedimientos de ingreso de solicitudes de PMRTA. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2013/02/Res_203-OC.pdf

⁷² MIRANDA, Fernanda (2022). Bosques y matorrales de la zona central: La urgente necesidad de proteger los ecosistemas de transición. Publicaciones Fundación Terram. P. 29. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/politica_y_medio_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf

marzo de 2020 (fecha del pronunciamiento de la CGR que declaró la ilegalidad de los PMRTA), esto es, bajo la plena vigencia de la LBN, la CONAF aprobó 1.359 PMRTA, mediante los cuales se autorizó la tala de 22.262 hectáreas de bosque nativo, de las cuales 19.094 ha (86%) correspondieron a bosques de la zona mediterránea⁷³. De esta manera, la misma autora constata que, mediante las sucesivas aprobaciones de PMRTA incluso con posterioridad a la publicación y entrada en vigencia de la LBN, entre 1987 y 2020 alrededor de 77.000 hectáreas de bosques esclerófilos y mediterráneos fueron sustituidas para uso agrícola sin obligación de reforestarlos⁷⁴.

5. Desactualización de normas de protección forestal contenidas en la LBN basadas en la clasificación de especies según su categoría o estado de conservación

A lo largo de la LBN y su Reglamento General, diversas son las disposiciones que establecen medidas de protección o resguardo sobre la base de la categoría de conservación

de especies vegetales atendido el grado de amenaza o riesgo de extinción de sus poblaciones naturales, esto en el marco de la “Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación” contemplada en la LBGMA⁷⁵ y el Reglamento en la materia (D.S. N° 29/2011 del MMA)⁷⁶. Lo anterior puede apreciarse, particularmente, en las definiciones y medidas relativas al “bosque nativo de preservación” (BNP) y las “formaciones xerofíticas de alto valor ecológico” (FXAVE), así como en la necesidad de someterse, para la intervención excepcional o alteración del hábitat de especies clasificadas, al procedimiento especial del artículo 19 de la LBN –desarrollado a nivel reglamentario en el Título III del RGLBN⁷⁷– para la obtención de resolución fundada que así lo autorice⁷⁸.

Como se ha señalado, la LBN define BNP –que el RGLBN denomina como “bosque nativo de interés especial para la preservación”⁷⁹– como *“aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquéllas clasificadas en las categorías de en “peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”,*

⁷³ Ibíd. P. 32.

⁷⁴ Ibíd.

⁷⁵ Artículo 37 de la LBGMA.

⁷⁶ Se trata del Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA). Disponible en: <https://bcn.ci/2k6w2>

⁷⁷ Artículos 30 y 31 del RGLBN.

⁷⁸ Además de las normas contenidas en la LBN y su Reglamento General, el Reglamento General del DL N° 701/1974 (D.S. N° 193/1998 del MINAGRI) dispone que “...la Corporación [CONAF] solo podrá aprobar planes de manejo que contemplen la reforestación con especies distintas a las cortadas cuando ella no afecte a especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas, de acuerdo a lo establecido en los artículos 41° y 42° de la ley N° 19.300” (artículo 42).

⁷⁹ Artículo 1° letra b) del RGLBN.

“insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad”⁸⁰. Remitiéndose a las categorías señaladas en esta definición, el RGLBN, por su parte, define FXAVE como “aquellas formaciones xerofíticas que presentan elevada singularidad, o elevado valor de representatividad de los ecosistemas originales, o especies clasificadas en las categorías señaladas en el numeral 4) del artículo 2º de la ley 20.283 [definición legal de BNP], o especies de elevado valor de singularidad”⁸¹.

Como se aprecia, la LBN –y, por remisión, su Reglamento General– considera como constitutivas de BN y FXVAE, y, por tanto, objeto de las medidas especiales de protección referidas a estas categorías (como lo es, por ejemplo, la exigencia de plan de manejo de preservación), aquellas especies vegetales clasificadas “En Peligro de Extinción”, “Vulnerables”, “Raras”, “Insuficientemente Conocidas” y “Fuera de Peligro”. Dejando fuera por razones obvias a aquellas especies “Extintas”, y para los efectos antes mencionados, la LBN hace referencia expresa, por tanto, a todas las categorías de

conservación reconocidas al tiempo de su promulgación (2008), así definidas bajo la redacción original del artículo 37 de la LBGMA⁸² y al amparo del cual se dictó el antiguo “Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres” (D.S. N° 75/2004 del MINSEGPRES)⁸³, actualmente derogado.

Con la modificación a la LBGMA emprendida en 2010 por la Ley N° 20.417⁸⁴ (conocida principalmente por la reforma a la institucionalidad ambiental) y, específicamente, desde la promulgación y entrada en vigencia en 2012 del actual “Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación” (D.S. N° 29/2011 del MMA), las categorías empleadas hasta ese momento cambiaron para actualizarse a los recomendados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Específicamente, ellas pasaron a ser “Extinta”, “Extinta en Estado Silvestre”, “En Peligro Crítico”, “En Peligro”, “Vulnerable”, “Casi Amenazada”, “Preocupación Menor” y “Datos Insuficientes”, aunque sin que se hayan modificado las normas contenidas en otras legislaciones anteriores –como la propia LBN– que, por razones meramente temporales, hacían referencia en su texto a las categorías de conservación antiguas.

⁸⁰ Artículo 2º N° 4 de la LBN.

⁸¹ Artículo 1º letra d) del RGLBN.

⁸² Con anterioridad a la reforma del 2010 (Ley N° 20.417) a la LBGMA, su artículo 37 rezaba: “El reglamento fijará el procedimiento para clasificar las especies de flora y fauna silvestres, sobre la base de antecedentes científico-técnicos, y según su estado de conservación, en las siguientes categorías: extinguidas, en peligro de extinción, vulnerables, raras, insuficientemente conocidas y fuera de peligro”.

⁸³ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=237791&idVersion=2005-05-11&idParte=>

⁸⁴ Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Ante esta última situación, el actual reglamento en la materia⁸⁵ estableció que, las categorías "En Peligro Crítico y "En Peligro" se asimilan a la anterior "En Peligro de Extinción", la categoría "Vulnerable" se asimila a la anterior del mismo nombre, mientras las categorías "Rara", "Insuficientemente Conocida" y "Fuera de Peligro" no poseen equivalencia directa con ninguna de las nuevas categorías. El problema se produce, sin embargo, en el caso de aquellas especies clasificadas como "Casi Amenazada" y "Preocupación Menor", las que no resultan homologables a ninguna de las antiguas categorías, de modo que, para efectos de la regulación contenida en la LBN y su Reglamento General, no resulta claro –al menos en la interpretación que, en la práctica, ha asumido la CONAF– que tales especies formen parte, por ejemplo, de un BNP o de una FXAVE. Tal es el caso, por ejemplo, de especies como el quisco (*Echinopsis chiloensis*), planta arbustiva-arborescente listada en el D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que, por encontrarse clasificada como "Casi Amenazada" (categoría no referida por la LBN por ser posterior a ella), la Dirección Regional de CONAF Valparaíso, ha entendido que no determina la calificación de un bosque como BNP.

Resolución N° 70/2020 de la CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, que resuelve solicitud de invalidación presentada por representantes de la organización "Paso Hondo Nativo"

Con ocasión de la resolución de una solicitud de invalidación de un PMEOC interpuesta por representantes de la organización "Paso Hondo Nativo" ante la CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, esta ha señalado que: *"...conforman parte de un bosque nativo de preservación, sólo las especies vegetales actualmente clasificadas en las categorías de "en peligro crítico" y "en peligro" (asimilables a la anterior categoría denominada "en peligro de extinción" y la actual categoría "vulnerable" (asimilable a la anterior de igual nombre). No así las anteriores categorías: "rara", "insuficientemente conocida" o "fuera de peligro"; que no poseen equivalencia directa con ninguna de las nuevas categorías del D.S. N° 29/2012. En conclusión, la presencia de la especie *Echinopsis chilensis* (Colla), en categoría "casi amenazada" no determina que un bosque corresponda a la categoría de bosque nativo de preservación y, por lo tanto, no le es aplicable la regulación establecida en el artículo 19° de la Ley N° 20.283" [SIC] (considerando 27°).*

⁸⁵ Artículo 2° transitorio del Reglamento para la Clasificación de Especies según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA).

En opinión de este autor, el criterio de la CONAF anteriormente expuesto resulta claramente cuestionable toda vez que se opone a una interpretación progresiva y teleológica o finalista de la LBN y su Reglamento General, al limitar la aplicación y eficacia de sus normas protectoras –en este caso, referidas a las categorías de conservación en que determinadas especies vegetales se encuentran clasificadas– siguiendo un criterio puramente literal o de texto, al margen de los cambios y evolución experimentada por la legislación en la materia. Como se ha señalado, la normativa forestal, al describir las especies vegetales que se entienden forman parte de un BNP y una FXAVE, así como al consagrar medidas especiales de protección referidas a ellos, incluye expresamente a todas las categorías de conservación reconocidas al tiempo de su promulgación, ya se encontraran “En Peligro de Extinción” como “Fuera de Peligro”, de modo que no existe razón para que, bajo la actual clasificación de especies, se aplique un criterio distinto y se excluyan arbitrariamente algunas de las nuevas categorías (“Casi Amenazada” y “En Preocupación Menor”), desprotegiendo a las especies así clasificadas.

Esta deficiencia sería superada, ya que, con fecha 06 de septiembre de 2023, se promulgo la Ley 21.600⁸⁶. Dicho cuerpo legal contiene, además, en su TÍTULO 6, una serie

de modificaciones a otros textos normativos existentes. Entre ellas, se encuentra el artículo 150, el cual viene a modificar aspectos de la Ley 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

En relación con esta materia, se modifica el número 4 del artículo 2, para actualizar las categorías de conservación de especies relacionadas al concepto de Bosque Nativo de Preservación. Así mismo, modifica lo siguiente en el artículo 19: ***Reemplácese, en el inciso primero, la expresión "las categorías de "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro";", por la frase "las categorías en peligro crítico, en peligro, vulnerable, casi amenazada y datos insuficientes"***. De esta forma, se armonizan las categorías con respecto a las vigentes en la Ley 19.300⁸⁷ (Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente) y el D29/2012⁸⁸ del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación, quedando delimitadas de forma más estricta.

Además de quedar mejor determinadas, se suman al menos 9 especies, provenientes de la categoría “Casi Amenazada”, a aquellas que se deben reconocer para efecto de los Bosques Nativos de Preservación.

⁸⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195666>

⁸⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667&idVersion=2023-09-06&idParte=>

⁸⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039460>

*= La última sección de esta deficiencia es de autoría de Joaquín Gómez Duque.

Nombre científico	Hábito	Distribución por regiones	Categoría vigente	Fuente de categoría vigente	Decreto supremo
<i>Austrocedrus chilensis</i>	Árbol	V-X	VU (XV-VI); NT (VII-XII)	RCE	DS 79/2018 MMA
<i>Cordia decandra</i>	Arbusto	III-IV	NT	RCE	DS 42/2011 MMA
<i>Kageneckia angustifolia</i>	Árbol	IV-VII	NT	RCE	DS 44/2021 MMA
<i>Maihuea poeppigii</i>	Suculenta	VII-IX	NT	RCE	DS 13/2013 MMA
<i>Myrceugenia ruffa</i>	Arbusto	IV-V	NT	RCE	DS 13/2013 MMA
<i>Nothofagus glauca</i>	Árbol	RM, VI-VIII	NT	RCE	DS 42/2011 MMA
<i>Orites myrtoidea</i>	Arbusto	VII-IX	NT	RCE	DS 16/2016 MMA
<i>Tillandsia geissei</i>	Suculenta	II-III	NT	RCE	DS 41/2011 MMA
<i>Trichocereus chiloensis</i>	Suculenta	III-VII	NT	RCE	DS 41/2011 MMA

Fuente: Elaboración propia, a partir de la última versión descargable del Listado de Especies Clasificadas mediante el RCE.⁸⁹

Sin embargo, el martes 19 de diciembre de 2023, se aprobó el Proyecto de Ley de Reajuste del Sector Público, el cual incluye, dentro de su contenido, al artículo 87, el cual aplaza las mejoras introducidas por la Ley N° 21.600 a la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, entre otras materias,

como la presentada en este apartado, hasta fines de 2024. Esto ha sido calificado por diversos actores como “un traje hecho a la medida para la Línea de Transmisión Kimal-Lo Aguirre”, ya que estas actualizaciones normativas complicarían la tramitación y ejecución de dicho megaproyecto⁹⁰.

⁸⁹ <https://clasificacionespecies.mma.gob.cl>

⁹⁰ <https://www.terram.cl/2023/12/saltandose-la-ley-sbap-gobierno-obtiene-apoyo-total-de-la-derecha-en-la-camara-para-traje-a-la-medida-de-megalinea-de-transmision-kimal-lo-aguirre/>

6. Posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación que enfrentan un alto riesgo de extinción para la ejecución de obras o actividades “de interés nacional” y problemas asociados a esta calificación

En lo medular, el artículo 19 de la LBN – desarrollado a nivel infra-legal en el Título III del RGLBN– establece una prohibición de intervención (corta, eliminación, destrucción o descepado) de individuos de las especies vegetales en alguna categoría o estado de conservación conforme a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y “que formen parte de un bosque nativo” (que, para todos los efectos, constituye un BNP), así como la alteración de su hábitat⁹¹. En este contexto, la LBN alude, debido a la época de su promulgación (2008), a las antiguas categorías o estados de conservación vigentes a ese momento, a saber, “En Peligro de Extinción”, “Vulnerables”, “Raras”, “Insuficientemente conocidas” y “Fuera de peligro” y que, acorde al actual Reglamento en la materia (D.S. N° 29/2011 del MMA), la CONAF⁹² restringe a especies categorizadas “En Peligro Crítico”, “En Peligro” y “Vulnerable”. Respecto de estas

últimas, dicho cuerpo reglamentario señala que una determinada especie se encuentra en tales categorías o estados de conservación cuando se considera que está enfrentando un riesgo “*extremadamente alto*”, “*muy alto*” o “*alto*” de extinción en estado silvestre, respectivamente⁹³.

Inmediatamente, sin embargo, el mismo artículo 19 de la LBN permite, “*excepcionalmente*”, intervenir o alterar el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la CONAF expedida por resolución fundada, para fines de investigación científica y sanitarios, así como –lo que resulta especialmente grave– para la ejecución de obras o el desarrollo de las actividades señaladas en el artículo 7° inciso 4° de la LBN, a saber, la construcción de caminos o el ejercicio de concesiones o servidumbres reguladas por ley, tales como mineras, gasíferas, eléctricas, de ductos u otras. Para que ello pueda realizarse, dichas intervenciones o alteraciones de hábitat deben cumplir con los siguientes tres requisitos o condiciones copulativas: **i)** que tales obras o actividades sean “de interés nacional”; **ii)** que sean imprescindibles; y **iii)** que no amenacen la continuidad de la especie a nivel de cuenca o, excepcionalmente, fuera

⁹¹ Para estos efectos, el artículo 1° letra a) del RGLBN define alteración de hábitat como el “cambio en el ambiente de uno o más individuos de una especie vegetal, que puede llevar a su muerte o a que se vea imposibilitado de reproducirse”.

⁹² CONAF (2020). Guía para la solicitud de excepcionalidad del artículo 19 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Santiago, Chile. P. 14. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1604593733GuiaArt19.Resolucion02nov_DEVA.pdf

⁹³ Artículos 8°, 9° y 10 del Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación (D.S. N° 29/2011 del MMA)

de ella⁹⁴. Para acreditar esto último, la LBN exige acompañar a la solicitud un informe de experto/a sobre la continuidad de la(s) especie(s) en la cuenca, debiendo además elaborarse, con posterioridad al otorgamiento de la resolución fundada por la CONAF y para llevar adelante la intervención, un PMP que contenga las medidas para asegurar dicha continuidad.

Pese a la exigencia de los referidos requisitos o condiciones, en la práctica la existencia misma de este procedimiento autorizador ha constituido una vía para materializar graves afectaciones al patrimonio vegetal nativo, en la medida que abre la puerta para afectar especies nativas que, en su condición silvestre, enfrentan un riesgo de extinción “extremadamente alto”, “muy alto” o “alto” y que debieran recibir la más alta protección. Al respecto, cabe tener presente, parafraseando a Promis (2022)⁹⁵, que la sola presencia de tales especies amenazadas constituye un signo de degradación de los ecosistemas donde ellas habitan, los que, por lo mismo, pierden parte de su complejidad y de las interacciones entre especies, presentando cadenas tróficas deterioradas y dejando de proveer bienes y servicios esenciales. Jurídicamente, lo anterior

supone una neutralización del fundamento, objetivo y eficacia de la clasificación de especies silvestres en cuanto instrumento de gestión y protección ambiental, al quedar todas ellas sujetas a la posibilidad de ser intervenidas sin reconocerse verdaderas prohibiciones y otros efectos jurídicos diferenciados y proporcionales al riesgo de extinción experimentado por dichas especies⁹⁶.

Por otra parte, resulta altamente cuestionable el hecho de que las únicas especies clasificadas relevantes para la aplicación de esta disposición sean aquellas “que formen parte de un bosque nativo”, omitiendo referirse aquellas que formen parte de una FX u otras formaciones vegetacionales nativas, lo que no constituye sino otra manifestación de la falta de atención e importancia que la LBN asigna a la protección de dichas formaciones. A lo anterior se suma la indeterminación jurídica del concepto de “interés nacional” y el amplio margen de apreciación con el que, a la postre, goza la CONAF para calificar su concurrencia al caso, cuestión que, en la práctica, se ha traducido en la aprobación de iniciativas privadas que mal o dudosamente podrían revestir dicho interés, como proyectos mineros, centrales hidroeléctricas, parques

⁹⁴ CONAF (2020). Cit. ant. (82). P. 14.

⁹⁵ PROMIS, Álvaro (2021). El “Interés Nacional” y su amenaza sobre los Bosques de Preservación y las especies vegetales en categoría de conservación. Columna de opinión publicada en El Desconcierto (23 de febrero de 2021). Recuperada de: <https://www.eldesconcierto.cl/medio-ambiente-y-naturaleza/2021/02/23/opinion-el-interes-nacional-y-su-amenaza-sobre-los-bosques-de-preservacion-y-las-especies-vegetales-en-categoria-de-conservacion.html>

⁹⁶ Al respecto, señala Bermúdez (2014) refiriéndose a la clasificación de especies silvestres que esta “no se trata de un mero listado, sino de una clasificación. En su desarrollo, la Administración debe actuar según al riesgo de extinción que experimentan las especies. De aquí que los efectos jurídicos deban ser proporcionados al riesgo y, por tanto, intensificarse conforme aumenten las probabilidades de extinción”. En: BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Cit. ant. (19). P. 373.

solares, entre otros. Debido a la gravedad de la afectación, probablemente uno de los casos más ilustrativos de esta afirmación esté representado por la calificación de interés nacional y autorización de intervención del “Proyecto Continuidad Operativa Sustentable

Mina El Soldado” de Anglo American Sur (Resolución N° 594/2009⁹⁷), mediante la cual la CONAF autorizó la eliminación de 417 ejemplares de Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*), 1.367 de Guayacán (*Porlieria chilensis*) y 160 de Naranjillo (*Citronella mucronata*).

Tabla 5. Número de resoluciones fundadas expedidas por la CONAF, clasificadas por año y decisión (aprobatoria/denegatoria/modificatoria/otras), recaídas sobre proyectos o actividades sometidos al artículo 19 de la LBN (diciembre de 2022).

Año	Aprueban*	Rechazan	Modifican	Otras**	Total
2022	4	6	6	6	22
2021	6	3	2	7	18
2020	14	2	6	10	32
2019	7	2	1	8	18
2018	11	2	5	2	20
2017	12	1	1	3	17
2016	12	2	4	3	21
2015	18	0	1	2	21
2014	6	5	7	0	18
2013	3	4	11	0	18
2012	7	4	5	0	16
2011	5	0	3	0	8
2010	8	1	2	0	11
2009	6	1	0	0	7
Total	120	33	54	41	248

*En resoluciones aprobatorias se incluyen tanto aquellas de autorización de intervención o alteración excepcional del hábitat de especies clasificadas fuera del ámbito del SEIA, como aquellas que califican favorablemente el interés nacional de un proyecto o actividad sometido al SEIA para efectos del otorgamiento del PAS 150.

** Retiro, desistimiento y abandono de solicitudes, suspensiones y acumulaciones de procedimientos, ampliaciones de plazo de presentación de PMP, resolución de recursos de reposición, y complementaciones y/o rectificaciones de oficio.

Fuente: Elaboración propia en base a una revisión de resoluciones fundadas del artículo 19 de la LBN publicadas en la página web de la CONAF: <https://bit.ly/3EHoCYG>

⁹⁷ Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2013/02/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-594-Continuidad-Operativa-Sustentable-Mina-El-Soldado.pdf>

7. Insuficiencia del régimen de fiscalización y sancionatorio en materia forestal

El régimen de fiscalización y sancionatorio de las distintas infracciones cometidas a la LBN y sus reglamentos se encuentra fundamentalmente regulado en el Título VII de la LBN (*“De los procedimientos y las sanciones”*), así como en el Título V de su Reglamento General (*“Procedimientos de fiscalización”*). En este último, se establece expresamente que es la CONAF el órgano competente para fiscalizar el cumplimiento de los planes de manejo, planes de trabajo y demás normas contenidas en la ley⁹⁸, teniendo sus funcionarios, para el cumplimiento de dicha labor, la calidad de ministros de fe⁹⁹. Cabe advertir, sin embargo, que no es la CONAF el único ente fiscalizador de normas forestales, toda vez que el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) conserva también ciertas competencias fiscalizadoras e, incluso, sancionatorias en relación con el cumplimiento de determinados cuerpos y disposiciones legales en la materia. Entre ellas, la Ley de Bosques de 1931¹⁰⁰ (con excepción de sus artículos 14 y 28¹⁰¹) y la generalidad de los reglamentos que derivan de ella (por ejemplo,

ante la corta, explotación o descepado de quillay sin el permiso respectivo) o el D.S. N° 490/1976 del MINAGRI que declara MN al Alerce, para cuya fiscalización concurre con la CONAF y Carabineros.

Se constata, de esta manera, un primer problema relacionado con la dispersión institucional existente en la materia, cuya comprensión resulta confusa debido, principalmente, a la falta de sistematicidad de las disposiciones que atribuyen potestades fiscalizadoras y sancionatorias en materia forestal, disgregadas en diversas regulaciones sectoriales dictadas en diferentes épocas de la institucionalidad forestal, tanto a nivel legal como reglamentario. Por lo demás, la existencia de potestades fiscalizadoras expresamente atribuidas por el ordenamiento jurídico tanto a la CONAF como al SAG respecto al cumplimiento de determinados instrumentos (como, por ejemplo, los PM y PT) trae como consecuencia práctica que la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) se declare incompetente para conocer de su incumplimiento¹⁰². En este sentido, cuando la SMA ha fiscalizado y, eventualmente, formulado cargos por afectación del patrimonio

⁹⁸ Artículo 36 del RGLBN.

⁹⁹ Artículos 47 inciso 1° de la LBN y 45 del RGLBN

¹⁰⁰ Artículo 24 de la Ley de Bosques.

¹⁰¹ Artículo 64 letra a) de la LBN. Refiriéndose a esta disposición, la CGR, en su dictamen N° E46.015/2020, ha interpretado que el traspaso a la CONAF de competencias, funciones y atribuciones en materia forestal otorgadas al SAG se encuentra circunscrita, tratándose de la Ley de Bosques de 1931, exclusivamente a aquellas consagradas en sus artículos 14 y 28, sin afectar su competencia para conocer y sancionar administrativamente las infracciones tipificadas en otras disposiciones de la misma ley, como sucede con la prohibición de roza a fuego como método de explotación de terrenos forestales (artículo 17).

¹⁰² Artículo 2° inciso 2° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA). Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia.

vegetacional nativo lo ha hecho generalmente por no contar el respectivo proyecto o actividad con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que así lo autorizara (elusión al SEIA), o bien por apartarse del contenido de esta última en cuanto a las especies y/o área sobre la que la corta o tala debía recaer¹⁰³.

Por otra parte, y en lo que específicamente refiere a la potestad fiscalizadora de la CONAF, ella resulta absolutamente contraria a una lógica preventiva y escasamente disuasiva de potenciales infracciones a la legislación forestal, lo que se debe, especialmente, a las precarias facultades y herramientas de fiscalización y policía entregadas a los funcionarios responsables de llevarla a cabo¹⁰⁴. Ejemplo ilustrativo de ello es que, ante una potencial infracción a la legislación forestal, los fiscalizadores de la CONAF se encuentran legalmente impedidos de ingresar en los predios o centros de acopio donde ella se hubiere cometido sin previa autorización de los administradores de los mismos¹⁰⁵, neutralizando el eficaz desempeño de las labores inspectivas de la CONAF. Lo anterior resulta aún más problemático en caso de negativa del administrador del recinto, caso en el que el o los fiscalizadores de la CONAF solo

pueden hacer ingreso a él y, eventualmente, solicitar el auxilio de la fuerza pública con autorización del juez de policía local competente, quien podrá, además, concederla recién luego de haber oído al afectado (dentro de 48 horas desde su notificación)¹⁰⁶, pudiendo transcurrir varios días desde una denuncia para que la CONAF pueda efectivamente fiscalizar, con el consiguiente riesgo de un mayor daño al patrimonio vegetacional nativo.

Como advierte Moreno del Valle¹⁰⁷, la debilidad de las competencias de fiscalización forestal de la CONAF y del procedimiento contemplado al efecto contrasta abiertamente con aquellas titularizadas o detentadas por otras entidades fiscalizadoras, como las superintendencias y, en particular, por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). En efecto, con la finalidad de hacer efectiva la función fiscalizadora, la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA) consagra un conjunto amplio de poderes o potestades de inspección, entre ellas, ingresar a los lugares objeto de fiscalización, tomar muestras y registros, dejar constancias con valor probatorio, solicitar directamente el auxilio de la fuerza pública y, en general, ejecutar *“cualquier otra medida tendiente a*

¹⁰³ Véase, a modo ejemplar, los siguientes archivos de prensa: “SMA formula cargos en contra de Rilesur” (25 de julio de 2015). Recuperada de: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/2015/07/23/sma-formula-cargos-en-contra-de-rilesur/>; y “Los Lagos: SMA fiscaliza con CONAF denuncia sobre tala de bosque nativo en proyecto inmobiliario paralizado” (19 de octubre de 2022). Recuperada de: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/2022/10/19/los-lagos-sma-fiscaliza-con-conaf-denuncia-sobre-tala-de-bosque-nativo-en-proyecto-inmobiliario-paralizado/>

¹⁰⁴ VALLE, Felipe (2015). Cit. ant. (8). PP. 181-182.

¹⁰⁵ Artículo 47 inciso 2° de la LBN.

¹⁰⁶ Artículo 47 inciso 3° de la LBN.

¹⁰⁷ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Cit. ant. (8). P. 182.

*hacer constar el estado y circunstancias de la actividad fiscalizada*¹⁰⁸. Correlativamente, se consagra el deber del sujeto fiscalizado de colaborar con la fiscalización en el sentido de *“entregar todas las facilidades para que se lleve a cabo el proceso de fiscalización y no podrán negarse a proporcionar la información requerida sobre los aspectos materia de la fiscalización”*¹⁰⁹, tanto así que la negativa a dar cumplimiento a los requerimientos durante las acciones de fiscalización es considerada como una infracción *“gravísima”*¹¹⁰.

Cuestionamiento aparte merece el régimen sancionatorio en materia forestal, radicado, tratándose de ilícitos no constitutivos de delito, en el juez de policía local que fuere abogado¹¹¹, a quien corresponde conocer y resolver denuncias que se formularen por infracciones a la normativa forestal, así como aplicar las multas y demás sanciones (no penales) establecidas al efecto en el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal (DL N° 2565/1979) y en la LBN¹¹². Si bien el hecho que la CONAF carezca de potestad sancionatoria resulta comprensible atendida su condición o naturaleza jurídica, la intervención de

los juzgados de policía local en materia forestal resulta, a todas luces, anacrónica y actualmente inadecuada, atendido su carácter de judicatura no especializada, su vinculación con las administraciones municipales¹¹³, la reserva o falta de publicidad de los expedientes sancionatorios para terceros interesados y la falta de garantías procedimentales propias del derecho administrativo sancionador. En efecto, como señala Moreno del Valle¹¹⁴ refiriéndose a la figura del juez de policía local, *“este funcionario municipal no es adecuado para llevar a cabo tal procedimiento, en virtud de la especificidad del ilícito y del alto monto de las sanciones, a lo que se suma el carácter concentrado del procedimiento con sede en la oficina municipal y que impide el desarrollo de un litigio lo suficientemente complejo para resolver las contiendas que se promuevan”*.

Otro aspecto crítico relativo a dicho procedimiento sancionatorio está determinado por la restrictiva legitimación activa para la formulación de denuncias ante los juzgados de policía local por presuntas infracciones a la normativa forestal, la que se encuentra reservada única y exclusivamente a los

¹⁰⁸ Artículo 28 incisos 3° y 4° de la LOSMA.

¹⁰⁹ Artículo 28 inciso 1° de la LOSMA.

¹¹⁰ Artículo 28 inciso final de la LOSMA.

¹¹¹ Por regla general, el juez de policía local competente será aquel con competencia en la comuna donde se hubiera cometido la infracción y, excepcionalmente, aquel con asiento en la ciudad cabecera de provincia tratándose de infracciones que importen la aplicación de multas superiores a 5.000 UTM o las cometidas en comunas que no contaren con juez de policía local que fuere abogado.

¹¹² Artículo 24 del DL N° 704/1974 (DL N° 2565/1979), 43 del Reglamento General del DL N° 701/2974 y 45 de la LBN.

¹¹³ En efecto, los jueces de policía local integran la planta de personal de las municipalidades y, en tal calidad, se consideran propiamente como funcionarios municipales. Si bien la ley no les atribuye esta calidad en términos explícitos, ella se desprende de diversas disposiciones de la Ley N° 15.231 y, en especial, de su artículo 5° inciso 3°. Este último establece en su primera parte que: *“Los Jueces de Policía Local deberán tener el grado máximo del escalafón municipal respectivo”*.

¹¹⁴ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Cit. ant. (8). P. 181.

funcionarios de la CONAF y de Carabineros¹¹⁵. De este modo, se impide que los particulares o la ciudadanía interesada pueda presentar tales denuncias directamente en sede jurisdiccional, constituyendo una clara brecha en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales en los términos consagrados en el Acuerdo de Escazú¹¹⁶, cuya garantía exige la existencia de una legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente¹¹⁷. En otro orden de ideas, se identifica un problema asociado a la prescripción de la acción para perseguir infracciones (no constitutivas de delito) a la normativa forestal, las que prescriben en 5 años “desde que se hubiera cometido la infracción”¹¹⁸ y no, en cambio, desde el momento en que ella es constatada por la CONAF. La fórmula empleada resulta inconveniente por cuanto favorece la impunidad del infractor, en especial si se consideran los problemas de fiscalización forestal anteriormente expuestos, así como el hecho de que parte importante de las infracciones vinculadas a la intervención ilegal o no autorizada de especies vegetales nativas se cometen al interior de predios o terrenos privados.

8. Desequilibrio o desbalance entre la bonificación destinada a actividades silviculturales para producción maderera versus otras actividades de bajo impacto o de preservación y problemas asociados al mecanismo establecido para su pago

Dentro del conjunto de modalidades bajo las cuales la Administración del Estado despliega su actuación para la satisfacción del interés público, se encuentra la denominada “actividad de fomento”. Esta ha sido definida por la doctrina administrativista como “aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos”¹¹⁹. En otras palabras, mediante la actividad de fomento se interviene positivamente en el patrimonio jurídico de los particulares, otorgando incentivos de distinta índole (honoríficos, jurídicos o económicos) orientados a que estos alcancen una finalidad de interés público o general¹²⁰. Entre los mecanismos de fomento utilizados por la Administración del Estado, son los medios de fomento económico los que ocupan el lugar preponderante, en especial, las

¹¹⁵ Artículo 24 del DL N° 704/1974 (DL N° 2565/1979), 43 del Reglamento General del DL N° 701/1974 y 45 de la LBN.

¹¹⁶ Denominado propiamente “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en la ciudad de Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, adherido por el Estado de Chile y del que es Estado Parte desde el 11 de septiembre del 2022.

¹¹⁷ Artículo 8° N° 3 letra c) del Acuerdo de Escazú (D.S: N° 209/2022 del MMA).

¹¹⁸ Artículo 48 inciso 2° de la LBN.

¹¹⁹ PARADA, Ramón (1997). Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1997. P. 459. Citado por: BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Derecho Administrativo General3. Santiago: Thomson Reuters, 2014. P. 357.

¹²⁰ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Cit. ant. (109). P. 357.

subvenciones¹²¹, dentro de las que se incluye el uso de bonificaciones a la inversión en materia forestal.

Como apunta Moreno del Valle¹²², las bonificaciones constituyen un instrumento de fomento de antigua data en el derecho forestal chileno, pudiendo encontrarse ya en la Ley de Bosques de 1931¹²³ bajo la denominación de “premios”, con la finalidad de incentivar la reforestación, aunque sin entrar a distinguir si esta era realizada con especies nativas o exóticas. Como es sabido, posteriormente el DL N° 701/1974 (sustituido por el DL N° 2565/1979), con el objetivo de impulsar el desarrollo forestal de Chile mediante el fomento de plantaciones forestales exóticas a gran escala, estableció bonificaciones forestales directas, ya no de un monto prestablecido, sino mediante el traspaso directo del costo de inversión (costos netos de forestación) al propietario^{124, 125}. En términos generales, las actividades bonificables al alero de esta regulación hasta 1995 fueron cuatro –forestación, estabilización de dunas, administración general y poda–, mientras que, a partir de 1996 (mediante la modificación de 1998¹²⁶), se distinguieron 5 clases de actividades: forestación, recuperación de

suelos, estabilización de dunas, establecimiento de cortinas cortavientos, y poda y raleo^{127, 128}.

En el contexto específico de la LBN, las bonificaciones forestales son otorgadas a través del denominado “Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo”, administrado por la CONAF, creado en virtud del Título IV de la LBN (artículos 22 y siguientes) y desarrollado normativamente en su reglamento específico (D.S. N° 95/2008 del MINAGRI)¹²⁹, el que se encarga de precisar ciertos conceptos empleados en la ley, especificar las actividades bonificables y normar distintos aspectos relativos a los concursos públicos para la asignación de las bonificaciones y su pago a los beneficiarios. Tres son, en particular, los tipos o clases de actividades potencialmente bonificables a través del mencionado fondo: a) actividades que favorezcan la protección, regeneración o recuperación de FXAVE o de BNP, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica; b) actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros (ej. alimentos, frutos, fibras, hojas, cortezas); y c) actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera.

¹²¹ *Ibíd.* P. 359.

¹²² MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). *Cit. ant.* (8). PP. 171-172.

¹²³ Artículo 7° de la Ley de Bosques de 1931.

¹²⁴ Artículo 12 del DL N° 701/1974 (DL N° 2565/1979).

¹²⁵ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). *Cit. ant.* (8). P. 172.

¹²⁶ Ley N° 19.561 que modifica el DL N° 701/1974 sobre Fomento Forestal.

¹²⁷ GALLARDO, Enrique (2013). *Cit. ant.* (2). P. 97.

¹²⁸ Para mayor detalle, véase: <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/dl-701-y-sus-reglamentos/>

¹²⁹ Reglamento del Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo (D.S. N° 95/2008 del MINAGRI).

Tabla 6. Actividades y límites máximos bonificables por el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo

Actividad bonificable (artículo 22 inciso 1° LBN)	Actividades específicas (artículos 2°, 3° y 4° del D.S. N° 95/2008 del MINAGRI)	Límite máximo bonificable*
Actividades que favorezcan la protección, regeneración o recuperación de FXAVE o de BNP, con el fin de lograr la mantención de la diversidad biológica, con excepción de aquellos pertenecientes al SNASPE (letra a).	a) Revegetación; b) Enriquecimiento ecológico; c) Control o eliminación de especies vegetales exóticas invasoras que amenacen FXVAE o BNP; d) Exclusión de animales herbívoros y de otras actividades de impacto negativo para FX y BN; e) Establecimiento de obras de control de escurrimiento de infiltración dirigidas a controlar procesos erosivos que amenacen o afecten la integridad y/o estabilidad del área bajo manejo; f) Establecimiento de conexiones entre áreas de FXAVE o BNP; g) Protección fitosanitaria; h) Construcción de senderos para vigilancia y educación ambiental; e i) Protección contra incendios.	5 UTM/há**
Actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros (letra b).	a) Plantación suplementaria; b) Protección mediante cercos; c) Ejecución de clareos; d) Ejecución de raleos; e) Ejecución de podas; f) Limpias posteriores a siembra, plantación o regeneración natural establecida; g) Actividades culturales para el establecimiento de la regeneración; h) Protección fitosanitaria; i) Construcción de senderos para recreación y turismo; k) Establecimiento de obras de control de escurrimiento e infiltración dirigidas a facilitar el establecimiento de la plantación suplementaria y de la regeneración en zonas áridas y semiáridas; y l) Protección contra incendios.	5 UTM/ha
Actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera (letra c).	a) Plantación suplementaria; b) Protección mediante cercos; c) Ejecución de clareos; d) Ejecución de raleos; e) Ejecución de podas; f) Ejecución de cortas de liberación; g) Actividades de establecimiento de la regeneración; h) Limpias y actividades culturales posteriores a la siembra, plantación o regeneración natural establecida; i) Protección fitosanitaria; j) Establecimiento de obras de control de escurrimiento e infiltración dirigidas a facilitar el establecimiento de la plantación suplementaria y de la regeneración en zonas áridas y semiáridas; y k) Protección contra incendios.	10 UTM/ha

* Conforme al artículo 22 inciso 2° de la LBN y 5° del D.S. N° 95/2008 del MINAGRI, el monto máximo a bonificar por cada actividad específica, según región, tipo forestal y estado de desarrollo del bosque, se establece en una Tabla de Valores fijada por el MINAGRI. Actualmente, ella se encuentra contenida en el D.S. N° 82/2022 del MINAGRI que fija Tabla de Valores para el año 2023, disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2022/08/31/43341/01/2180442.pdf>

**Valor aproximado de la UF (julio de 2023): \$36.100 pesos chilenos.

Fuente: Elaboración propia.

Pues bien, al observar los límites máximos bonificables establecidos para cada una de las actividades antes mencionadas, además de la paupérrima cuantía de los montos bonificables respecto de los costos reales en que debe incurrir un propietario forestal para su realización, es posible apreciar la preferencia que el legislador brinda al fomento de actividades productivas como son las silviculturales para fines de producción maderera (10 UTM/ha), entregando hasta el doble del monto máximo asignado para las otras dos, a saber, la preservación y la obtención de productos no madereros (5 UTM/ha)¹³⁰. Esta desproporción resulta altamente cuestionable por cuanto supone beneficiar en mayor medida una actividad que, además de sus impactos ambientales comparativamente mayores, resulta claramente la más lucrativa de las tres, versus la obtención de productos no madereros, de menor rentabilidad, y la preservación, esta última que, por lo general, no reporta retribución económica inmediata o en el corto plazo¹³¹. Así las cosas, mediante el otorgamiento de mejores incentivos pecuniarios, la LBN inclina la balanza hacia el fomento productivo relacionado con la explotación maderera en desmedro de otra clase de actividades sostenibles de bajo impacto o de preservación, generando así las

condiciones para que los bosques nativos “a manejar y recuperar” se incorporen con mayor facilidad a la matriz productiva mediante el estímulo estatal¹³².

A lo anterior se agrega un problema adicional relacionado con el mecanismo establecido para el pago de las bonificaciones al establecer la LBN que: *“Sólo se podrán percibir las bonificaciones adjudicadas, previa acreditación de la ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo”* y que: *“Las bonificaciones se pagarán previa presentación de los informes que corresponda, los cuales deberán ser aprobados por la Corporación [CONAF]”*¹³³. Como explica Moreno de Valle¹³⁴, lo anterior quiere decir que el pago de los fondos adjudicados se realiza a posteriori solo una vez ejecutadas las acciones a bonificar, exigencia que si bien resulta justificable en el caso de actividades silviculturales para fines de producción maderera habida cuenta de la alta rentabilidad de la industria forestal, no necesariamente lo es en el caso de las otras dos. Efectivamente, ya sea por su menor rentabilidad tratándose de actividades silviculturales para la obtención de productos no madereros, o bien debido a su incapacidad para generar retribución económica inmediata o en el corto plazo

¹³⁰ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Cit. ant. (8). P. 174.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Artículo 29 incisos 1º y 2º de la LBN.

¹³⁴ MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Cit. ant. (8). P. 175.

en el caso de la preservación, existirá una muy probable dificultad para disponer de antemano con los recursos necesarios para ejecutar las actividades bonificables. De esta manera, se excluye de la posibilidad de acceder al beneficio a un considerable número de pequeños y medianos propietarios forestales¹³⁵, lo que acaba conspirando contra la realización del objetivo de recuperación y fomento forestal que la LBN expresamente pregona.

9. Eximición de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de proyectos agrícolas y de proyectos de desarrollo y explotación forestal con independencia del tipo de suelo en el que se encuentren, así como de aquellas actividades susceptibles de afectar FVN sensibles o de alto valor de conservación

Al igual que en el caso de las plantaciones agrícolas de monocultivos frutales, los impactos ambientales y socio-culturales asociados a las plantaciones forestales exóticas de rápido crecimiento, especialmente en la zona centro-sur de nuestro país, resultan

ampliamente conocidos y se encuentran bien documentados en numerosos estudios científicos. En general, tales impactos se asocian al hecho de su carácter monoespecífico (una sola especie) con altas densidades de especies forestales exóticas de una sola clase de edad (plantaciones coetáneas) y una falta de manejo forestal desde una perspectiva integral y de paisaje, todo lo cual influye directamente en el deterioro de procesos y funciones ecológicas, así como en la provisión de diversos bienes y servicios ecosistémicos¹³⁶. Entre ellos, y a modo meramente contextual, pueden mencionarse la erosión de los suelos asociada a los sistemas de cosecha a tala rasa y, con ello, la pérdida de productividad de los mismos; la alteración del ciclo hidrológico local debido a su alto consumo de agua, disminuyendo tanto la cantidad como la calidad de la misma; la contaminación del agua debido al transporte de sedimentos, biocidas y fertilizantes; la disminución significativa de la biodiversidad de la zona a causa de la sustitución de bosque nativo¹³⁷; el favorecimiento de la ocurrencia, propagación y severidad de incendios forestales debido a la alta inflamabilidad de pinos y eucaliptus¹³⁸, entre otros.

¹³⁵ Ibíd.

¹³⁶ PROMIS, Álvaro (2020). Plantaciones nativas o exóticas: Reflexiones sobre los impactos ambientales en Chile. *Ecología Austral*, 30. 193. Disponible en: https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/1064

¹³⁷ FRÈNE, Cristián (2021). Presentación "Impactos ambientales del modelo forestal chileno" realizada por el Dr. Cristián Fêne ante el Senado con fecha 14 de junio de 2021, en el marco de la tramitación legislativa del proyecto de Ley Boletín N° 11.696-12 para someter al SEIA todos los proyectos de desarrollo o explotación forestal; y FRÈNE, Cristián & NÚÑEZ, Mariela (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, 47. PP. 25-35. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/283970159_Hacia_un_nuevo_Modelo_Forestal_en_Chile

¹³⁸ LARA, Antonio (2023). Monocultivos forestales y metas medioambientales. CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/19/monocultivos-forestales-y-metas-medioambientales/>; y LA TERCERA (2017). *El debate de los expertos en bosques: Exóticos vs. Nativos (3 de febrero de 2017)*. Recuperada de: <https://www.latercera.com/noticia/debate-los-expertos-bosques-exoticos-vs-nativos/>

En cuanto a la evidencia científica del impacto de plantaciones forestales de monocultivos exóticos en la disponibilidad hídrica, cabe destacar la reciente investigación *“The Impacts of Native Forests and Forest Plantation on Water Supply in Chile”*, elaborada por Álvarez-Garretón et al. (2019)¹³⁹, en la que se estudiaron 25 cuencas cubiertas principalmente con plantaciones forestales exóticas y bosque nativo ubicadas entre las regiones del Maule y Los Lagos. En términos generales, dicha investigación confirma que, si bien todas las coberturas arbóreas tienen asociado un mayor consumo de agua que un pastizal, las plantaciones forestales son las que generan el mayor impacto negativo en la disponibilidad hídrica, a diferencia de la forestación con bosque nativo, lo que minimizaría el impacto en el suministro de agua, ayudando a regular los caudales y mantenerlos durante el verano. Como uno de los resultados obtenidos a partir del análisis de la variación de la escorrentía anual promedio de dichas cuencas, el estudio muestra que, si 100.000 hectáreas de pastizales y matorrales se forestaran con monocultivo de especies forestales exóticas, podría esperarse, en promedio, un 45% de disminución en la disponibilidad hídrica de la zona centro-sur del país, mientras que si dicho reemplazo se hiciera con 50.000 hectáreas de plantación forestal exótica (y el resto bosque nativo), cabría esperar una disminución de un 18% en promedio.

Pese a los comprobados impactos ambientales que tanto los proyectos agrícolas como los asociados a la industria forestal causan en los territorios donde se emplazan, los primeros se encuentran absolutamente al margen del SEIA actual, mientras que los segundos – que la legislación ambiental nombra como “proyectos de desarrollo o explotación forestal”– solo se someten a él, conforme a lo dispuesto en la LBGMA, cuando revistan *“dimensiones industriales”* y se emplacen en *“suelos frágiles”* o *“en terrenos cubiertos de bosque nativo”*¹⁴⁰. El Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA) precisa que por *“proyectos de desarrollo o explotación forestal”* se entienden *“aquellos que, a través de cosecha final en plantaciones forestales ubicadas en suelos frágiles o corta de regeneración por tala rasa en bosques nativos, pretenden la obtención de productos maderables del bosque, su extracción, transporte y depósito en los centros de acopio o de transformación, como, asimismo, la transformación de tales productos en el predio”*¹⁴². A su vez, el mismo reglamento aclara que tales proyectos revisten *“dimensiones industriales”* cuando la corta de cosecha final o corta de regeneración por tala rasa abarque las siguientes superficies (únicas o continuas) dependiendo de la región donde ella sea realice.

¹³⁹ ÁLVAREZ-GARRETÓN C., LARA, A., BOISIER, JP., GALLEGUILLOS, M. (2019). The Impacts of Native Forests and Forest Plantations on Water Supply in Chile. *Forests*, 10, 473 (6). 18 pp. Disponible en: <https://www.mdpi.com/1999-4907/10/6/473> Un resumen en español de este estudio puede encontrarse en: <https://www.cr2.cl/policy-brief-cr2-el-impacto-del-bosque-nativo-y-las-plantaciones-forestales-en-el-suministro-de-agua-en-chile/>

¹⁴⁰ Artículo 10 letra m) de la LBGMA.

¹⁴¹ El mismo Reglamento del RSEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA) define *“suelos frágiles”* como *“aquellos susceptibles de sufrir erosión severa debido a factores limitantes intrínsecos, tales como pendiente, textura, estructura, profundidad, drenaje, pedregosidad u otros, según las variables y los criterios de decisión señalados en el artículo 22 del Decreto Supremo N° 193, de 1998”*. Esta última disposición, contenida en el Reglamento General del DL N° 701/1974, refiere a las variables y criterios de decisión que debe considerar el *“certificado de fragilidad”* de suelos necesario para el estudio técnico de calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal (APF) cuando se trate de suelos frágiles.

¹⁴² Artículo 3° letra m) del Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA).

Tabla 7. Superficies condicionantes de la “dimensión industrial” de un proyecto de desarrollo o explotación forestal para efectos de su ingreso al SEIA

Regiones	Superficie
Arica y Parinacota (I) a Coquimbo (IV)	> 20 ha/año
Valparaíso (V) y Metropolitana	> 200 ha/año
Libertador Bernardo O’Higgins (VI) a Aysén (XI)*	> 500 ha/año
Magallanes y la Antártica Chilena	> 1.000 ha/año

* Dentro de esta banda o rango se concentran las regiones que registran mayor superficie de plantaciones forestales en el país, a saber: Biobío con 875.178,4 hectáreas (28,1%), Maule con 634.893,5 hectáreas (20,4%), La Araucanía con 632.289 hectáreas (20,3%) y Ñuble con 380.714,9 (12,2%). Cifras actualizadas al 2021 en Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales de la CONAF disponible en: <https://sit.conaf.cl/>

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 3° letra m) del Reglamento del SEIA (D.S. N° 40/2012 del MMA).

Como exponen distintas sociedades científicas y centros de investigación científica en una carta enviada al Senado¹⁴³, desde la perspectiva regulatoria estas superficies contrastan gravemente con la experiencia comparada en otros países, donde la tala rasa se encuentra prácticamente prohibida o muy restringida, limitándose en la mayoría de los casos a superficies pequeñas (< 10 ha), intermedias (10-20 ha) y grandes (hasta 140 ha)¹⁴⁴. En cuanto a la aplicación práctica de la referida tipología o causal de ingreso al SEIA, la misma carta advierte que la estrategia utilizada por grandes empresas forestales para sustraerse del sometimiento a dicho

procedimiento, al menos en las regiones de Chile con mayor actividad forestal (Biobío, Maule, La Araucanía y Ñuble), ha consistido en la presentación ante la CONAF de planes de manejo por superficies inferiores a 500 hectáreas¹⁴⁵. De esta manera, tales proyectos se han eximido del examen y valoración preventiva de aspectos tan relevantes como sus potenciales riesgos para la salud de la población, efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, o la alteración significativa de sistemas de vida y costumbres de grupos humanos¹⁴⁶, no contemplando ni adoptando, en consecuencia, medidas de mitigación, reparación y

¹⁴³ Carta dirigida al Senado de Chile con fecha 24 de septiembre de 2021 en el marco de la tramitación legislativa del proyecto de ley Boletín N° 11.696-12, suscrita por la Sociedad de Ecología de Chile (SOCECOL), Sociedad de Botánica de Chile, International Association for Landscape Ecology (IALE), Instituto de Ecología y Biodiversidad (IEB), Center of Applied Ecology & Sustainability (CAPES) y Centro del Fuego Resiliencia de Socioecosistemas (FireSES). Disponible en: <https://www.forestal.uach.cl/manejador/resources/carta-senado-seia-plantaciones.pdf>

¹⁴⁴ La misma carta ejemplifica lo anterior con el caso de California, donde las cosechas de pino (*Pinus radiata*) –especie nativa de dicho estado– se restringen a un máximo de 8,1 hectáreas.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Artículo 11 letras a), b) y c) de la LBGMA.

compensación que permitan hacerse cargo de sus impactos ambientales.

Actualmente, y desde abril de 2018, se tramita en el Senado un proyecto de ley que modifica la LBGMA (específicamente, su artículo 10 letra m) con el objetivo de someter al SEIA todos proyectos de desarrollo o explotación forestal, con independencia del tipo de suelo o terreno en el que se emplacen (Boletín N° 11.696-12)¹⁴⁷, actualmente en primer trámite constitucional. Tras pasar por la Comisión de Agricultura del Senado, el tenor original del proyecto de ley fue acotado, restringiendo el ingreso al SEIA a aquellos *“proyectos de desarrollo o explotación forestal en cualquier tipo de suelo o terreno, donde se realice cosecha final a tala rasa, para aquellos propietarios que intervengan una superficie única o continua mayor a 250 hectáreas anuales”*¹⁴⁸. Cabe señalar que esta modificación ha sido objeto de cuestionamientos, particularmente, por cuanto *“restringe la evaluación [de impacto] ambiental exclusivamente a la cosecha final a tala rasa, excluyendo de la evaluación otras actividades susceptibles de causal impacto ambiental, como la forestación”*¹⁴⁹. Asimismo, se ha criticado que la indicación en comento *“no genera el efecto deseado, pues se mantendría la elusión al SEIA de las grandes*

*empresas, que, según cifras proporcionadas por la CONAF, presentan en promedio planes de manejo de 143 hectáreas”*¹⁵⁰. La resistencia de algunos actores del sector forestal asociado a plantaciones forestales exóticas, tales como la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), el Colegio de Ingenieros Forestales (CIFAG) y la Asociación Gremial de Pequeños y Medianos Industriales de la Madera (PYMEDAD), ha sido uno de los factores que, en buena medida, ha impedido que el proyecto de ley continúe con su tramitación legislativa.

Por otra parte, ingresado también en el Senado y actualmente en primer trámite constitucional, se encuentra el proyecto de ley que establece normas sobre eficiencia hídrica y adaptación al cambio climático (Boletín N° 13.179-09)¹⁵¹, el que, entre varias otras disposiciones, modifica la LBGMA con el objetivo de someter al SEIA ciertos proyectos de cultivos agrícolas. Específicamente, y tras las modificaciones introducidas por la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, se obliga a ingresar al SEIA a *“proyectos de cultivos agrícolas perennes, según las características socioambientales del territorio donde se emplacen, y cuyas dimensiones superen 100 hectáreas de riego básico, o tengan más de 50 hectáreas de riego*

¹⁴⁷ Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=9962-12

¹⁴⁸ Esta modificación al tenor original del proyecto de ley ha sido también objeto de cuestionamientos en la carta citada a pie de página 133, particularmente, por cuanto *“restringe la evaluación [de impacto] ambiental exclusivamente a la cosecha final a tala rasa, excluyendo de la evaluación otras actividades susceptibles de causal impacto ambiental, como la forestación”*. Asimismo, se señala que la indicación en comento *“no genera el efecto deseado, pues se mantendría la elusión al SEIA de las grandes empresas, que, según cifras proporcionadas por la CONAF, presentan en promedio planes de manejo de 143 hectáreas”*.

¹⁴⁹ Carta dirigida al Senado de Chile con fecha 24 de septiembre de 2021 citada a pie de página 133.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13179-09

básico cuando la mayor parte de su superficie presente una pendiente superior a 20 grados". Ahora bien, más allá de la necesaria discusión y consagración de una tipología específica de ingreso al SEIA basada en tipos de proyectos o actividades susceptibles de afectar ecosistemas vegetacionales nativos (como son los agrícolas y forestales) y umbrales

de entrada en relación con ellos, se torna indispensable explorar la inclusión de una específica causal de ingreso al SEIA basada en impactos ambientales sobre FVN sensibles o de alto valor de conservación, como los BNP o las FXAVE, así como de especies vegetales nativas clasificadas que enfrentan un alto riesgo de extinción.

B. Brechas de implementación normativa

1. Régimen de intervención de especies forestales declaradas monumentos naturales contraria a la regulación de la Convención de Washington

La Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América de 1940, conocida como "Convención de Washington", promulgada en Chile en 1967¹⁵², establece diferentes figuras de conservación (principalmente representadas por áreas protegidas), contemplando, entre ellas, la de "monumentos naturales" (MN). Estos son definidos por dicho instrumento internacional como "[l]as regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta", señalándose, a continuación, que, siendo su finalidad la conservación, ellos son "inviolable[s], excepto

para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas o inspecciones gubernamentales" (artículo 1º N° 3). Es decir, la Convención de Washington regula los MN como una categoría de protección estricta (bajo "protección absoluta" e "inviolables"), solo pudiendo realizarse en ella dos clases de actividades excepcionales: i) investigaciones científicas autorizadas; e ii) inspecciones gubernamentales.

Entre los distintos MN existentes en Chile, solo 7 son actualmente las especies de flora declaradas en dicha categoría de protección (véase Tabla 8), todas ellas arbóreas y datando la última de dichas declaraciones de 1995, situación que contrasta abiertamente con las 50 especies de fauna declaradas como MN hasta el momento¹⁵³. Ellas son, en particular: i) el Alerce (*Fitzroya cupressoides*), declarado por

¹⁵² Decreto N° 531/1967 del MINREL.

¹⁵³ Esto, específicamente, a través de los siguientes tres decretos: i) el D.S. N° 2/2006 del MINAGRI, que declara MN al Huemul (*Hippocamelus bisulcus*), Chinchilla costina (*Chinchilla manigera*), Chunchilla cordillerana (*Chinchilla brevicaudata*), Cóndor (*Vultur gryphus*), Picaflor de Arica (*Eulidia yarrellii*) y Picaflor de Juan Fernández (*Sephanoides fernandensis*); ii) el D.S. N° 230/2008 del MINECON, que declara MN a 43 especies de cetáceos; y iii) el D.S. N° 17/2011 del MINAGRI, que declara MN al "Caballo de Pura Raza Chilena".

D.S. N° 490/1976¹⁵⁴; ii) la Araucaria (*Araucaria araucana*), declarada por D.S. N° 43/1990^{155, 156}; y iii) el Queule (*Gomortega keule*), Pitao (*Pitavia punctata*), Belloto del Sur (*Beilschmiedia berteriana*), Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*) y Ruil (*Nothofagus alessandrii*), declarados por D.S. N° 13/1995¹⁵⁷, todos del MINAGRI. Si bien durante los últimos años se ha propuesto, tanto desde organizaciones ambientales como por la propia CONAF, el

reconocimiento bajo dicha categoría de otras especies arbóreas con la finalidad de dotarlas de un mayor estatus legal de protección frente a la progresiva fragmentación y pérdida de su hábitat, tales como la Palma chilena (*Jubaea chilensis*) o el Tayú del norte (*Archidasyphyllum excelsum*)¹⁵⁸, ello no se ha traducido, hasta el momento, en su declaración oficial efectiva por parte del MMA.

Tabla 8. Especies arbóreas declaradas MN y su estado de conservación actual.

Nombre común	Nombre científico	N° decreto de declaración (MINAGRI)	Estado de conservación	Proceso de Clasificación
1. Alerce	<i>Fitzroya cupressoides</i>	490/1976	En Peligro (EN)	3° (2008)
2. Araucaria	<i>Araucaria araucana</i>	43/1990	- Cordillera de Nahuelbuta: En Peligro (EN). - Cordillera de Los Andes: Vulnerable (VU).	14° (2018)
3. Belloto del Norte	<i>Beilschmiedia miersii</i>	13/1995	Vulnerable (VU)	17° (2021)
4. Belloto del Sur	<i>Beilschmiedia berteriana</i>	13/1995	En Peligro (EN)	2° (2008)
5. Queule	<i>Gomortega keule</i>	13/1995	En Peligro (EN)	1° (2007)
6. Pitao	<i>Pitavia punctata</i>	13/1995	En Peligro (EN)	1° (2007)
7. Ruil	<i>Nothofagus alessandrii</i>	13/1995	En Peligro (EN)	1° (2007)

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵⁴ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=147731>

¹⁵⁵ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8102>

¹⁵⁶ Previamente a este decreto supremo, la Araucanía ya había sido objeto de regulación como Monumento Natural, primero, por el D.S. N° 26/1976 y, luego, por el D.S. N° 141/1987, ambos del Ministerio de Agricultura. Si bien en virtud del primero de ellos, la declaración se extendió a cada uno de los individuos de la especie dentro del territorio nacional, el segundo retrocedió gravemente en su protección ambiental, restringiéndola solo a aquellos existentes en determinados lugares. Entre ellos, Parques Nacionales, terrenos con pendiente superior al 80%, entre otros, permitiendo así la corta o explotación de todas aquellas Araucarias que habitaran en sectores no amparados por la declaración.

¹⁵⁷ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=19643>

¹⁵⁸ Ambas especies se encuentran actualmente clasificadas "En Peligro" (EN) por el 16° Proceso de Clasificación de Especies Silvestres (2019-2020), destacando en la impulsión y difusión de su proposición como MN organizaciones locales como "Ocoa Nativa", "Puchuncaví Nativo" y la "Coordinadora Ecológica de Casablanca". En el caso particular de la Palma chilena (*Jubaea chilensis*), en septiembre de 2021, distintos senadores y senadoras aprobaron de manera unánime un Proyecto de Acuerdo en el que solicitaron al Poder Ejecutivo adoptar una serie de medidas tendientes a la protección de dicha especie, entre ellas, iniciar un proceso para declararla como MN. Disponible en: <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verParticipacion.py?idParticipacion=1982105> Véase también: LA ESTRELLA DE VALPARAÍSO (2023). Exigen reconocer a 7 especies arbóreas como patrimonio (27 de enero de 2023). Recuperada de: https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto?LPKey=JYEK57G2I3VJUAI4RLOCCSWRL1557QM7JDF3WJVX47AB6MD5SVAA

Ahora bien, al revisar los tres decretos de creación antes referidos, en todos ellos se contempla la posibilidad de autorizar la “corta o explotación” de las mencionadas especies arbóreas (vivas) en situaciones y contextos que claramente exceden aquellos de carácter excepcional permitidos por la Convención de Washington al regular los MN (investigaciones científicas autorizadas e inspección gubernamental). En efecto, además de la realización de investigaciones científicas autorizadas (primera hipótesis), en los tres casos se contempla, como segunda hipótesis para su intervención, la *“habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas o de defensa nacional”*, lo cual resulta abiertamente contrario a lo dispuesto por la Convención de Washington, vulnerando gravemente su tenor y finalidad en cuanto a la inviolabilidad de esta categoría de protección.

Adicionalmente, como tercera hipótesis, se autoriza la intervención de las especies forestales declaradas MN cuando ella sea consecuencia de la ejecución de planes de manejo forestal por órganos estatales, los que, en el caso de los D.S. N° 43/1990 (Araucaria) y 13/1995 (Queule y otras), debe hacerse con el objetivo expreso de conservar y/o mejorar su estado de conservación, lo cual pareciera bajo esta lectura no ser necesariamente contradictorio con la Convención de Washington. Sin embargo, tratándose del D.S. N° 490/1976 (Alerce), dicho objetivo no se exige expresamente, además de preverse la ejecución del respectivo plan de manejo no solo por órganos estatales, sino también por aquellos en los que el Estado tenga “interés” (ya sea directo o indirecto), el que no se especifica, lo cual amplía o flexibiliza, en definitiva, las posibilidades de explotación de la referida especie.

Tabla 9. Actividades susceptibles de ser autorizadas respecto a las especies arbóreas declaradas MN (artículos 2°)

	D.S. N° 490/1976 (Alerce)	D.S. N° 43/1990 (Araucaria)	D.S. N° 13/1995 (Varias especies)
1	“Llevar a cabo investigaciones científicas debidamente autorizadas”.	“Llevar a cabo investigaciones científicas debidamente autorizadas”.	“Desarrollar investigaciones científicas debidamente autorizadas”.
2	“Habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas, de defensa nacional”.	“Habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas, obras de defensa nacional”.	“Habilitar terrenos para la construcción de obras públicas o de defensa nacional”.
3	“La consecución de Planes de Manejo Forestal, por parte de organismos forestales del Estado, o aquellos en los cuales éste tenga interés directo o indirectamente”.	“Cuando sean consecuencia de Planes de Manejo Forestal, por parte de organismos oficiales del Estado y cuyo exclusivo objeto sea conservar y mejorar la especie”.	“Desarrollar planes de manejo forestal por parte de organismos oficiales del Estado cuyo exclusivo objeto sea el de conservar y mejorar el estado de conservación de las especies protegidas”.

Fuente: Elaboración propia.

El hecho que los referidos decretos de creación transgredan la Convención de Washington plantea un problema no menor desde el punto de vista del grado o jerarquía normativa de las fuentes del derecho al que, sin embargo, pareciera no habersele prestado suficiente atención por la doctrina nacional. Este problema surge del hecho que, siendo la Convención de Washington un tratado internacional, esta constituye una fuente

autónoma del derecho que, en el caso del ordenamiento jurídico chileno, se ha entendido equiparable a la ley desde la perspectiva de su fuerza normativa una vez que ha entrado en vigencia¹⁵⁹. En tal sentido, mientras dichos instrumentos tienen un carácter normativo y pasan a integrar el orden jurídico interno como parte del “bloque de legalidad”, los actos administrativos –incluidos, como especie de ellos, los decretos supremos¹⁶⁰– deben

¹⁵⁹ En este sentido, particularmente ilustrativa resulta la sentencia de la Corte Suprema pronunciada, con fecha 7 de agosto de 1984, en el caso conocido como “Comunidad Galletué con Fisco” (rol N° 16.743-1983), en cuyo considerando 5° razonó, aludiendo a la Convención de Washington, lo siguiente: “Que, si bien en la etapa primaria, de simple Convención Internacional, lo que se acordó en defensa de la naturaleza de los países americanos constituye una proposición y recomendación a sus gobiernos, una vez aprobada por el Congreso y ordenada cumplir como ley de la República, como sucedió en este caso, sus disposiciones o acuerdos pasaron a formar parte de la legislación nacional, con el carácter de ley, de modo que es una ley la que acepta que se protejan especies de la fauna o de la flora y aún en forma absoluta, teniéndolas como inviolables, si se las declara monumento natural”.

¹⁶⁰ Artículo 3° inciso 3° de la Ley N° 19.880.

someterse a dicho marco de juridicidad, por lo que mal podrían entrar a contradecirlo sin incurrir en ilegalidad, cuestión que ocurre, al menos parcialmente, con los mencionados decretos de creación.

Desde la perspectiva procedimental, para efectos del otorgamiento de estas autorizaciones, en la práctica se distingue según si el individuo de la especie arbórea declarada MN a intervenir se encuentra de forma aislada, o bien formando parte de un bosque nativo. En el primer caso, se exige presentar ante la CONAF una “Solicitud de Permiso Excepcional para la Corta de Especies declaradas Monumento Natural”. En el segundo, en cambio, se exige presentar, además de la antedicha solicitud, los antecedentes para la tramitación de la resolución fundada del artículo 19 de la LBN, al tratarse de un bosque nativo de preservación. En relación con aquellos proyectos o actividades sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que supongan la afectación de dichas especies y/o la alteración de su hábitat, ellos deben contar con el Permiso Ambiental Sectorial (PAS) mixto del artículo 150 del RSEIA¹⁶¹, así como, según cuál sea la especie, con

alguno de los PAS de contenidos únicamente ambientales de los artículos 127, 128 o 129¹⁶², según el caso¹⁶³.

Sin perjuicio de las deficiencias antes expuestas en lo tocante al régimen de afectación de los MN, la protección de dichas especies se ha visto, adicionalmente, desmejorada en el pasado por acción ya sea del MINAGRI, al flexibilizar aún más las hipótesis para su intervención, o de la propia CONAF, al haber incurrido esta misma en tala ilegal de árboles declarados MN. En efecto, tratándose del referido órgano ministerial, uno de los casos más ilustrativos en dicho sentido estuvo dado por la dictación, durante el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos, del Decreto Exento N° 525/2003 del MINAGRI¹⁶⁴, vigente desde su publicación el 16 de diciembre de 2003 hasta su derogación el 23 de diciembre de 2004. En virtud de aquel, se habilitó a la CONAF para autorizar la “corta o eliminación” de especies forestales declaradas MN bajo la concurrencia de determinadas condiciones que eran no solo evidentemente contrarias a la Convención de Washington, sino que ajenas y adicionales a las especificadas por los propios decretos de creación¹⁶⁵.

¹⁶¹ El PAS 150 corresponde al “Permiso para la intervención de especies vegetales nativas clasificadas de conformidad con el artículo 37 de la Ley N° 19.300, que formen parte de un bosque nativo, o alteración de su hábitat”.

¹⁶² El PAS 127 corresponde al “Permiso para la corta y destrucción del Alerce”, el 128 al “Permiso para la corta o explotación de araucarias vivas”, y el 129 al “Permiso para la corta o explotación de Queule, Pitao, Belloto del Sur, Ruil y Belloto del Norte”.

¹⁶³ Para una visión crítica sobre la existencia de estos PAS, véase columna de opinión: LIBERONA, Flavia (2013). Convención de Washington, ahora vulnerada por el nuevo Reglamento de Evaluación Ambiental. La Tercera (10 de septiembre de 2013): Recuperada de: [https://www.terram.cl/2013/09/convencion_de_washington_ahora_vulnerada_por_el_nuevo_reglamento_de_evaluacion_ambiental_/](https://www.terram.cl/2013/09/convencion_de_washington_ahora_vulnerada_por_el_nuevo_reglamento_de_evaluacion_ambiental/)

¹⁶⁴ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=218940>

¹⁶⁵ En particular, estas eran: i) que la especie no se encontrara clasificada “en peligro de extinción”, “rara” o “insuficientemente conocida”; ii) que la corta o eliminación fuera necesaria para la ejecución de proyectos o actividades de interés nacional o regional; y iii) que aquellos hayan debido someterse al SEIA.

En dicha oportunidad, organizaciones como la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN)¹⁶⁶ y Fundación Terram¹⁶⁷ criticaron el decreto no solo por significar un claro retroceso en la protección ambiental, sino que también por tratarse de lo que catalogaron como un evidente “traje hecho a la medida” de la ampliación del tranque de relaves “El Torito”, necesaria para permitir la continuidad operacional de la Mina El Soldado. En efecto, dicho proyecto, inicialmente de propiedad de Minera Sur Andes Ltda. (hoy Anglo American Sur), había sido por aquel entonces recientemente ingresado al SEIA (14 de noviembre de 2003) y su ejecución implicaba inicialmente la eliminación de 80 individuos de Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*) existentes en el área del proyecto, afectación que no fue objetada por la CONAF en su pronunciamiento sectorial¹⁶⁸ citando, precisamente, el referido Decreto Exento N° 525/2003 del MINAGRI. En definitiva, el proyecto fue aprobado en agosto de 2004, contemplándose la afectación y trasplante – como medida de mitigación– de 62 individuos de Belloto del Norte, mientras que el Decreto Exento N° 525/2003, por su parte, fue derogado en diciembre del mismo año argumentando que, evaluada su aplicación, ella había sido escasa¹⁶⁹.

El anterior no sería, sin embargo, el único antecedente de este tipo, dado que, cinco años más tarde e iniciada recientemente la vigencia la LBN, una situación similar se volvería a repetir con la dictación, bajo el primer mandato de la ex presidenta Michelle Bachelet, del Decreto Exento N° 654/2009 del MINAGRI¹⁷⁰, vigente desde su publicación el 13 de noviembre de 2009 hasta su derogación el 12 de agosto de 2011¹⁷¹. De forma similar al Decreto Exento N° 525/2003, aquel habilitó a la CONAF para autorizar la “intervención o alteración del hábitat” de especies forestales declaradas MN, que formaran parte de un bosque nativo, sujetándose a lo dispuesto en los artículos 7° y 19 de la LBN. El primero de ellos refiere a los profesionales que deben elaborar las distintas clases de PM (forestal, de preservación o PMEOC), mientras que el segundo, en lo pertinente al referido decreto, permite autorizar la intervención o alteración del hábitat de especies clasificadas en categoría de conservación, que formen parte de un bosque nativo, tratándose de distintas obras o actividades calificadas “de interés nacional” que cumplan con los requisitos de imprescindibilidad y ambientales establecidos en dicho artículo.

¹⁶⁶ EL MOSTRADOR (2004). Ministerio de Agricultura propone polémica modificación a decreto ambiental (18 de junio de 2004). Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2004/06/18/ministerio-de-agricultura-propone-polemica-modificacion-a-decreto-ambiental/>

¹⁶⁷ FUNDACIÓN TERRAM (2004). Las incoherencias de la Política Forestal de la Concertación. Análisis de Coyuntura (ADC) 14. P.4.

¹⁶⁸ Véase el pronunciamiento sectorial de la CONAF, Dirección Regional de Valparaíso, contenido en el Ordinario N° 643 de fecha 23 de diciembre 2003, particularmente, su punto 3. Disponible en: https://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013110401/EIA_6275_DOC_2128781298_44327.pdf

¹⁶⁹ Decreto Exento N° 625/2004 del MINAGRI.

¹⁷⁰ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1007966&idParte=0&idVersion=>

¹⁷¹ Decreto Exento N° 402/2011 del MINAGRI.

Coincidentemente con la historia de su antecesor, el Decreto Exento N° 654/2009 fue cuestionado no solo por suponer una clara contravención a lo dispuesto en la Convención de Washington^{172, 173}, sino que también por haber sido presuntamente dictado en favor de los intereses de Anglo American Sur para viabilizar, nuevamente, un proyecto asociado a la Mina El Soldado. En efecto, por aquel entonces, se encontraba en tramitación ante la CONAF la solicitud de autorización excepcional del artículo 19 de la LBN asociada al proyecto “Continuidad operativa sustentable Mina El Soldado”, cuya ejecución implicaba la eliminación de 417 individuos de Belloto del Norte (*Beilschmiedia miersii*), además de 1.367 ejemplares de Guayacán (*Porlieria chilensis*) y 160 de Naranjillo (*Citronella mucronata*). En definitiva, dicho proyecto fue autorizado por la Dirección Ejecutiva de la CONAF en diciembre de 2009¹⁷⁴ fundamentándose, entre otras normas, precisamente en el cuestionado Decreto Exento N° 654/2009, siendo la primera resolución de este tipo por la que se autorizó la afectación de una especie forestal declarada MN, pese a que el artículo 19 de la LBN no contemplaba ni contempla expresamente dicha posibilidad.

En lo que respecta a irregularidades cometidas por la CONAF en la afectación de especies arbóreas declaradas MN, un caso reciente en este sentido fue constatado por la propia Contraloría General de la República, entidad que, a través de una investigación especial¹⁷⁵, evidenció la participación de funcionarios de dicha institución, en enero de 2020, en la corta, tala y descepado de, al menos, 51 individuos de la especie *Araucaria (Araucaria araucana)* al interior del Parque Nacional Nahuelbuta, sin autorización alguna ni supervisión directa del administrador del área protegida.

Entre otros episodios, cabe recordar que, durante los años 2003 y 2004, la explosión del bullado “Caso Alerce” sobre la existencia de una red de tráfico ilegal de madera de Alerce (*Fitzroya cupressoides*), dejó en evidencia graves negligencias en el control y fiscalización realizada por la CONAF respecto a la explotación y comercialización de dicha especie, lo que derivó, incluso, en acciones penales contra funcionarios presuntamente involucrados en el caso y la detención su ex Director Ejecutivo, Carlos Weber (finalmente declarado inocente), por los presuntos de delitos de cohecho, asociación ilícita y tráfico de influencias¹⁷⁶.

¹⁷² LA TERCERA (2010). Solicitan derogación de decreto que autoriza tala de árboles declarados Monumento Natural (9 de septiembre de 2010). Recuperada de: <https://www.latercera.com/noticia/solicitan-derogacion-de-decreto-que-autoriza-tala-de-arboles-declarados-monumento-natural/>

¹⁷³ Una interesante discusión sobre este punto tuvo lugar durante la 1era Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la LBN del 2010, celebrada con fecha 29 de enero de dicho año. Véanse, especialmente, los puntos 54 a 58 del Acta de la referida sesión: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1374672766Acta_1a_Sesion2010.pdf

¹⁷⁴ Véase Resolución N° 594/2009 de la Directora Ejecutiva de la CONAF. Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2013/02/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-594-Continuidad-Operativa-Sustentable-Mina-El-Soldado.pdf>

¹⁷⁵ Informe de Investigación Especial N° 107/2021 de fecha 24 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/f1c56e0cec74441b90bc9e5dc7fd8a41/html>

¹⁷⁶ Víd. PIZARRO, Rodrigo (2004). Tala ilegal de Alerces: La responsabilidad de la CONAF. Reporte de Políticas Públicas (RPP) 15. Publicaciones Fundación Terram. 39 pp. Disponible en: <https://www.terram.cl/wp-content/uploads/2004/07/rpp15-La-tala-ilegal-de-Alerce-La-responsabilidad-de-la-Conaf.pdf>

2. Incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”

Como se ha señalado, el primer requisito conceptual para que un bosque se considere “nativo”, así como una determinada formación “xerofítica”, es que se encuentre formado por “especies nativas o autóctonas”¹⁷⁷, considerándose tales, de acuerdo a su definición legal¹⁷⁸, aquellas de carácter arbóreo o arbustivo originarias del país que hayan sido reconocidas oficialmente por decreto supremo expedido por intermedio del MINAGRI. Como fuera adelantado, este reconocimiento oficial se materializó, concretamente, mediante la dictación en 2009 del D.S. N° 68/2009 de dicho origen ministerial, que “establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país”¹⁷⁹, el cual constituye una de las piedras angulares de la aplicación e implementación de la LBN. Específicamente, 231 son las especies vegetales que dicho decreto supremo reconoce oficialmente como “nativas o autóctonas” a nivel nacional, de interés para efectos legales, y que quedan, por ende, comprendidas dentro del ámbito competencial o de actuación de la CONAF.

La referida nómina o listado ha sido objeto de reiteradas críticas por ser manifiestamente incompleto y discordante con la riqueza de los ecosistemas forestales y xerofíticos del país, aunque no ha sido jamás actualizado por el MINAGRI pese a haber transcurrido más de 13 años desde su dictación. Una de las primeras visiones críticas al respecto fue expresada tempranamente al interior del Consejo Consultivo de la LBN por Flavia Liberona, Directora Ejecutiva de Fundación Terram, en su calidad de representante de ONGs con trayectoria en conservación y uso sustentable del bosque nativo. Según da cuenta el Acta de la 4a Sesión Ordinaria de dicho Consejo Consultivo, celebrada con fecha 13 de agosto de 2010, la consejera enfatizó “la necesidad de actualizar o complementar el D.S. N° 68/2009 [...], pues no se incluyen ahí todas las especies y solicita se vea la posibilidad de incorporar, cuando corresponda, las categorías de conservación de las especies en el mismo listado”. En esta misma línea, el Ingeniero Forestal Alberto Peña ha advertido, para el caso de la Región de Atacama, que pese a que existirían más de 350 especies vegetales nativas listadas en el Libro Rojo de Flora Nativa de Atacama que cumplen con las definiciones de la LBN, el D.S. N° 68/2009 del MINAGRI incluye apenas 43 de ellas¹⁸¹.

¹⁷⁷ Artículo 2° N° 3 de la LBN.

¹⁷⁸ Artículo 2° N° 13 de la LBN.

¹⁷⁹ Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/normativa/seia/DS_68-2009_Agricultura.pdf

¹⁸⁰ Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1374672900Acta4a_sesion2010.pdf

¹⁸¹ PEÑA, Alberto (2012). Ley de Bosque Nativo en el Norte. Revista Bosque Nativo N° 50. P. 17; y ASTORGA, Luis & BURSCHEL, Heinrich (Eds.) (2019). Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal. Ante los desafíos climáticos, sociales y ambientales. Santiago: LOM Ediciones. P. 101.

A nivel nacional, tales cuestionamientos quedaron de manifiesto en el resultado de una consultoría¹⁸² contratada por la CONAF en octubre de 2017 con miras a la actualización del referido decreto supremo y adjudicada por “Biota Gestión y Consultorías Ambientales Ltda.”. En este marco, se propuso un listado referencial de 1.150 taxas a incluir –vale decir, 919 más de las actualmente identificadas–, de las cuales 124 corresponden a árboles, 862 a arbustos y 165 a suculentas¹⁸³. Entre otras recomendaciones, el informe resultante sugiere, además, la necesidad de actualizar de manera periódica el referido listado, de modo de revisar la inclusión de nuevas especies, así como los cambios de nomenclatura taxonómica de las existentes. Pues bien, pese a haberse identificado en dicho marco un número casi cinco veces mayor de especies a las actualmente listadas, dicha propuesta no se ha cristalizado, hasta la fecha, en modificaciones concretas al D.S. N° 68/2009 del MINAGRI (esto sin considerar, además, el gasto potencialmente inoficioso de recursos fiscales que aquello significó).

Como fuera previamente señalado, la incompletitud y desactualización del D.S. N° 68/2009 del MINAGRI ha implicado, en la práctica, que cientos de especies vegetales nativas desde una perspectiva biogeográfica, no se consideren tales desde una perspectiva jurídica por el solo hecho de no encontrarse oficialmente listadas. Por esta vía, dichas especies han quedado marginadas de las regulaciones, instrumentos de gestión (como planes de manejo y planes de trabajo) y otras medidas de resguardo, así como para efectos de fiscalización y sanción, que la LBN y sus reglamentos derivados establecen para la protección y recuperación de los BN y FX como objetos o categorías de protección jurídica. Ante esta situación, en un dictamen reciente de la CGR (N° E259.528/2022)¹⁸⁴ se deja constancia que la CONAF “ha estimado pertinente solicitar modificaciones al decreto N° 68, de 2009, del Ministerio de Agricultura –que establece, aprueba y oficializa nómina de especies arbóreas y arbustivas originarias del país–, para la inclusión de 704 especies nuevas, de las cuales 113 tienen el carácter de xerofítico”.

¹⁸² Orden de compra N° 633-2360-SE17. Verificable en: <https://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Busquedas/ResultadoBusqueda.aspx?q=2>

¹⁸³ Información entregada por la CONAF en respuesta Fundación Terram vía Portal de Transparencia, correspondiente a la Solicitud de Información N°AR003T0003549.

¹⁸⁴ Nota de prensa disponible en: <https://bosquenativo.cl/contraloria-general-de-la-republica-respondio-positivamente-a-requerimiento-de-la-aifbn-para-proteger-las-formaciones-xerofiticas-del-pais/>

3. Falta de definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI contra lo dispuesto en el artículo 16 de la LBN

La conectividad ecológica ha sido definida como el “grado en el cual los elementos del paisaje facilitan o impiden los movimientos y funcionalidad de los componentes y procesos de la biodiversidad”¹⁸⁵. Si bien se reconoce que esta puede ser lograda de múltiples maneras, se ha defendido la idea de que el principal medio para conectar poblaciones y nodos de hábitats aislados es a través de los corredores biológicos¹⁸⁶. En términos simples, se ha entendido por estos últimos como regiones del paisaje que facilitan el flujo o movimiento de individuos, genes y procesos ecológicos¹⁸⁷, permitiendo contrarrestar los efectos de la pérdida y fragmentación de hábitats mediante el aumento del movimiento de individuos entre poblaciones que, de otro modo, estarían aisladas¹⁸⁸. Como corredores biológicos, se ha mencionado, por ejemplo, el caso de las zonas ribereñas atendida su naturaleza lineal, conectando bosques que en algunos casos se encuentran aislados y reduciendo, por ende, el

efecto “isla” o “parche” entre ellos¹⁸⁹, así como el caso de bosques remanentes producto de plantaciones forestales, entre otros.

En el plano normativo, los corredores biológicos no se encuentran actualmente definidos ni por la legislación ambiental general ni por la legislación forestal chilena¹⁹⁰, no obstante lo cual el artículo 16 de la LBN refiere a ellos con ocasión de la regulación de las mayores exigencias que deben cumplir los planes de manejo forestal para la corta de bosque nativo de conservación y protección. En efecto, la referida disposición establece, en su parte final, que: *“De igual forma, el plan de manejo [forestal] respetará los corredores biológicos que el Ministerio de Agricultura hubiere definido oficialmente”*, norma de la que, pese a su escueto contenido, se desprenden dos consecuencias jurídicas. La primera es que, para efectos de la legislación forestal, los corredores biológicos revisten áreas bajo protección (de ahí que deba “respetárseles”) y, la segunda, es que de la citada disposición fluye un deber o mandato legal claro del MINAGRI de proceder a su definición o

¹⁸⁵ CONAF (2017). Protocolo de Plantaciones Forestales. P. 24. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf

¹⁸⁶ KOSEBERG, Daniel, NOON, Barry & MESLOW, Charles (1997). Biological Corridors: Form, Function, and Efficacy. *BioScience* 47. P. 677.

¹⁸⁷ CHETKIEWICZ, Cheryl-Lesley, CASSADY, Colleen, & BOYCE, Mark (2006). Corridors for Conservation: Integrating Pattern and Process. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 37. P. 318.

¹⁸⁸ *Ibíd.* P. 319.

¹⁸⁹ ROMERO, Fabián, COZANO, Miguel, GANGAS, Rodrigo, & NAULIN, Paulette (2014). Zonas ribereñas: protección, restauración y contexto legal en Chile. *Bosque* 35(1). P. 4.

¹⁹⁰ Sin perjuicio de ello, el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12) define ‘corredor biológico’ como “un espacio que conecta paisajes, ecosistemas y hábitats, facilitando el desplazamiento de las poblaciones y el flujo genético de las mismas, que permite asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y procesos ecológicos y evolutivos y evitar la fragmentación de hábitats” (artículo 3° N° 9).

fijación oficial. En línea similar, el Protocolo de Plantaciones Forestales (2017)¹⁹¹, en el punto relativo a la “funcionalidad ecológica” de las mismas, considera, dentro de las medidas a adoptar, que: *“En este territorio, se establecerán corredores biológicos que aseguren la conectividad entre remanentes de vegetación nativa”*.

Pues bien, pese a haber transcurrido más de 15 años desde la entrada en vigencia de la LBN, los corredores biológicos continúan a la fecha sin ser oficialmente definidos por el MINAGRI, transformando a esta importante disposición en letra muerta ante la pasividad administrativa o, incluso, una interpretación antojadiza que ha optado por su inaplicación contra texto legal expreso. En efecto, habiéndose consultado por este autor en junio de 2020, vía acceso a la información pública, las razones por las cuales dichas áreas no habían sido fijadas a esa fecha¹⁹², la referida autoridad ministerial se escudó señalando que *“[...] se ha priorizado conocer la real necesidad de tal definición, en consideración a las características y amplitud de bosque nativo sometido a planes de manejo”*. Básicamente, el MINAGRI ha considerado que la definición de corredores biológicos a escala nacional no se justificaría atendida la reducida superficie

de bosque nativo sometida a planes de manejo, estimando suficientes –en criterio del referido órgano ministerial– las normas sobre protección y conservación forestal ya contempladas en la LBN¹⁹³.

Considerando la importancia ecológica fundamental que los corredores biológicos revisten para la conservación de la biodiversidad, el criterio esgrimido por el MINAGRI para justificar el rezago –y aparente negativa– en su fijación oficial resulta no solo escasamente convincente, sino que, a todas luces, jurídicamente equivocado a partir del propio tenor literal del precitado artículo 16 de la LBN. En efecto, de la sola lectura de esta disposición queda de manifiesto que, lejos de consagrar una potestad discrecional cuyo ejercicio resulte facultativo u opcional para dicho órgano ministerial, a ella subyace un deber o mandato legal –por ende, con claro alcance normativo y de cumplimiento obligatorio– de proceder a la fijación oficial de los corredores biológicos de modo de efectivizar la limitación de los planes de manejo contenida en la norma. Por lo demás, la propia Política Forestal 2015–2035, dentro de su Eje Estratégico 4 “Protección y Restauración del Patrimonio Forestal”, reconoce como problema el deterioro y fragmentación de la

¹⁹¹ CONAF (2017). Cit. ant. (175). P. 18.

¹⁹² Solicitud de Acceso a la Información N° AR001T0001598, realizada por el autor con fecha 27 de junio de 2020.

¹⁹³ Específicamente, el MINAGRI informó, en lo pertinente, que: “Debido a la reducida superficie afecta a planes de manejo, es que hemos considerado suficiente las normativas de conservación y protección que contiene la ley y sus reglamentos, para asegurar la continuidad vegetal para el movimiento de fauna y propagación de especies”. Continúa señalando que: “Un trabajo de definición de corredores biológicos a escala nacional, como la que puede hacer el Ministerio, se justificaría con niveles de intervención muy superiores. Bastando por ahora con las medidas de protección y conservación de la actual ley, sus reglamentos e instructivos”. Respuesta entregada por el MINAGRI en Carta N° 194 de fecha 12 de agosto de 2020 remitida al autor.

cubierta vegetal de terrenos y su afectación, entre otras causas, debido a la pérdida de biodiversidad y de corredores biológicos¹⁹⁴, de modo que su falta de definición oficial conspira, precisamente, contra la meta de restauración de dichos terrenos (500.000 hectáreas al 2035).

Habiéndose requerido por este autor una segunda respuesta sobre esta materia en julio de 2022¹⁹⁵, el MINAGRI volvió a confirmar que los corredores biológicos no habían sido fijados bajo ningún instrumento oficial hasta ese momento, aunque justificándolo ahora en hecho de que *“cuando dicha disposición se estableció [...] no existía el Ministerio de Medio Ambiente [sic]...”,* de modo que su intervención sería necesaria para el establecimiento de aquellos. Asimismo, agrega el MINAGRI que *“la determinación de los corredores biológicos necesariamente deberá hacerse pasando y con el concurso del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático”,* habida consideración que, entre sus funciones y atribuciones, le corresponde proponer al Presidente de la República *“las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables”,* así

como la *“creación de las áreas protegidas del Estado”*^{196, 197}. Esta explicación resulta, otra vez, altamente discutible desde un punto de vista jurídico, por una parte, porque la definición de los corredores biológicos no se materializa, para efectos del precitado artículo 16 de la LBN, en una “política” –instrumento por definición de carácter orientativo¹⁹⁸–, sino en un acto administrativo (específicamente, decreto supremo) con efectos normativos y vinculantes; y, por otra, porque los corredores biológicos no constituyen, en rigor, “áreas protegidas” ni son reconocidos de esta manera por la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Aunque insuficiente para dar cumplimiento al deber o mandato legal del MINAGRI en esta materia, en la misma respuesta del MINAGRI se informa que, durante el transcurso de la administración actual, desde la CONAF se ha propuesto un “Plan de Acción para Ecosistemas de Zonas Áridas y Semiáridas”, contemplándose como una de las tareas específicas a desarrollar en dicho marco *“la definición del listado oficial de corredores biológicos (artículo 16 de la Ley*

¹⁹⁴ CONAF (2016). Política Forestal 2015–2035. P. 51.

¹⁹⁵ Solicitud de Acceso a la Información N° AR003T0006001, realizada por el autor con fecha 11 de julio de 2022.

¹⁹⁶ Artículo 71 letras a) y c), respectivamente, de la LBGMA.

¹⁹⁷ Respuesta entregada por el MINAGRI en Ordinario N° 1129 de fecha 18 de noviembre de 2022 remitida al autor.

¹⁹⁸ En particular, Knoepfel et al. (2008) definen una política pública como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. En: KNOEPFEL, P., LARRUE, C., SUBIRATS, J., & VARONE, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. P. 36.

Nº 20.283) incorporando en esta clasificación ecosistemas de la Macrozona Norte”¹⁹⁹. En este contexto, se han identificado como corredores biológicos en los que debiera ponerse “especial énfasis”: i) el “Corredor Biológico Precordillera Provincia de Arica y Parinacota”, en la Región del mismo nombre; ii) el “Corredor Biológico Reserva Nacional Las Chinchillas-Derecho Real de Conservación Hacienda El Durazno”, en la Región de Coquimbo; y iii) el “Corredor Biológico Nevados de Chillán”, en la Región de Ñuble²⁰⁰.

Por último, cabe señalar que la definición o fijación de los corredores biológicos por el MINAGRI adquiere una relevancia trascendental en el marco de la discusión actual en torno a las mayores exigencias impuestas para las denominadas “parcelaciones rurales” y la correcta aplicación del DL Nº 3516/1980 frente al problema de las subdivisiones de predios rústicos que –apartándose de lo establecido en la ley– se realizan con fines inmobiliarios o habitacionales, cambiando de facto el destino agrícola, ganadero o forestal del predio original o primitivo. En este contexto, si bien la CONAF ha avanzado positivamente en el establecimiento de requisitos para la evaluación de PEOC y PT asociados a la subdivisión de predios rústicos, específicamente, en el Ordinario Nº

87/2022 (que tiene como antecedente, a su vez, el Memorandum Nº 5450/2021)²⁰¹, nada se señala en él respecto a la exigencia legal de respetar los corredores biológicos y a la forma en cómo esta obligación ha de cumplirse en la práctica por los desarrolladores de proyectos solicitantes de dichos planes.

4. Insuficientes estándares de transparencia activa y participación pública en el marco de los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, así como en los procedimientos de fiscalización y sanción frente a su incumplimiento

La LBN establece que: “Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación [CONAF] para quien lo solicite”²⁰², prescripción esta última de la que –a juicio de este autor– se desprende un claro mandato de transparencia activa en el sentido de que los referidos instrumentos debieran encontrarse disponibles al público interesado para su descarga y revisión. Relacionado con lo anterior, la misma LBN dispone la obligación de la CONAF de “llevar una nómina o sistema de información, consolidado por provincias,

¹⁹⁹ Respuesta entregada por el MINAGRI en Ordinario Nº 1129 de fecha 18 de noviembre de 2022 remitida al autor.

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2012/12/2022_Ord-87_Informes-favorables-para-PMOCC-y-PTFX-en-subdivision-predios-rusticos.pdf

²⁰² Artículo 5º de la LBN.

ambos de carácter público, en los que consten los planes de manejo aprobados, y certificará su existencia respecto de un determinado predio a quien lo solicite". Este deber es desarrollado a nivel reglamentario en el Párrafo 5° del Título II del RGLBN bajo el título de "Registro Público de Planes de Manejo", señalándose que este deberá mantenerse en la página web de la CONAF y mencionándose, a continuación, la información mínima que aquel debe contener²⁰³.

Al respecto, la CONAF efectivamente dispone del referido registro en su página web institucional (donde positivamente se incluyen, además, los PT)²⁰⁴, pero este es de difícil acceso para el público interesado y – lo que resulta más grave– no cumple con mantener "disponibles" en dicha plataforma los PM y PT para su revisión en su contenido íntegro y eventual descarga, incumpléndose con ello el mandato de transparencia activa consagrado en la LBN respecto de los mismos. Si bien es cierto que, desde hace algunos años y tras verse forzada por el Consejo para la Transparencia acogiendo numerosos amparos en su contra por esta materia²⁰⁵, la

CONAF generalmente envía copia de dichos instrumentos cuando ellos son requeridos vía solicitud de acceso a la información pública (transparencia pasiva), en virtud de las normas transcritas ellos deberían encontrarse siempre e inmediatamente disponibles para el público interesado, sin necesidad siquiera de ser formalmente solicitados.

Lo anterior resulta contrario al principio de transparencia y publicidad administrativa, consagrado constitucionalmente²⁰⁶ y desarrollado en la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, en virtud del cual –salvo ciertas excepciones– "son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación"²⁰⁷. Asimismo, considerando los PM, PT y demás autorizaciones forestales constituyen información ambiental de carácter público²⁰⁸, la falta de transparencia y publicidad respecto a su contenido íntegro resulta potencialmente vulneratoria del derecho de acceso a la información ambiental, reconocido como un

²⁰³ Artículo 29 del RGLBN.

²⁰⁴ Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/planes-LBN_historico.html

²⁰⁵ Véase el Ordinario N° 819/2019 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF que "instruye en materia de transparencia sobre la entrega de información proporcionada por titulares de solicitudes realizadas a CONAF derivadas de la aplicación de la legislación forestal". Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/dic2019/Ord_819-OC.pdf

²⁰⁶ Artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República.

²⁰⁷ Artículo 16 de la Ley N° 19.880.

²⁰⁸ Así, por ejemplo, en su Informe Final de Auditoría N° 744/2018 del 22 de agosto de 2019, realizada por la CGR a la CONAF, el propio órgano contralor afirmó que los "planes de manejo vinculados con la autorizaciones excepcionales del artículo de la Ley N° 20.283, y con los permisos ambientales sectoriales de carácter mixto, según lo dispuesto en el artículo 150 del Decreto N° 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, constituyen información ambiental de carácter público, en concordancia con lo establecido en el artículo 4° y 31 bis de la Ley N° 19.300" (página 24).

derecho humano en el Acuerdo de Escazú²⁰⁹ y consagrado legalmente en términos amplios en la LBGMA²¹⁰, incluyendo expresamente, como contrapartida, el deber del Estado de permitir o facilitar su ejercicio.

En la práctica, y dado que el Registro Público de Planes de Manejo considera solo menciones genéricas relativas a los PM y PT, esta brecha de transparencia obstruye o dificulta seriamente el control que terceros interesados (por ejemplo, vecinos u organizaciones con interés en la protección ambiental de los ecosistemas y FVN a intervenir) pudiesen querer realizar respecto al efectivo cumplimiento (o no) de la información y exigencias que deben contener autorizaciones forestales como los PM y PT en términos de su suficiencia, exactitud y veracidad, así como la eventual impugnación de los mismos. Un ejemplo de ello lo constituye el caso *“Collao Guzmán, Paulina con CONAF, Dirección Regional de Valparaíso”* (rol R-238-2020), en el que el Segundo Tribunal Ambiental, dando la razón a los reclamantes, constató que la CONAF autorizó ilegalmente un PMEOC en favor de una empresa inmobiliaria pese a que este presentaba errores manifiestos en la determinación de las pendientes existentes en el área a intervenir, problemas en la metodología para la identificación de fauna con problemas de conservación, entre otros vicios de legalidad, sin que se hubieren

propuesto –ni la CONAF correlativamente exigido– las correspondientes medidas de protección ambiental asociadas a dichos aspectos contempladas en la LBN y el RSAH.

El problema se extiende, asimismo, al procedimiento sancionatorio en materia forestal, el que, al encontrarse alojado aún en los juzgados de policía local, presenta prácticamente nulos estándares de transparencia para terceros interesados, especialmente en lo relativo al acceso al expediente (el que consta en papel y no electrónicamente), la posibilidad de conocer su estado de tramitación, así como de obtener copia autorizada de las piezas o documentos que obran en él por parte de personas distintas a la CONAF y el potencial infractor. Por otra parte, la LBN no contempla tampoco instancias formales de participación pública en los procedimientos administrativos para la tramitación de PM, PT y otras autorizaciones forestales, apartándose con ello de los estándares consagrados en la materia por el Acuerdo de Escazú, en cuya virtud los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos de participación pública no solo en el marco de la evaluación de impacto ambiental de proyectos o actividades, sino que también *“en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente”*²¹¹.

209 Artículo 5° del Acuerdo de Escazú. Este mismo instrumento concibe la información ambiental en términos amplios, definiéndola como “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (artículo 2° letra c).

210 Artículos 4° y 31 bis de la LBGMA.

211 Artículo 7° N° 2 del Acuerdo de Escazú.

5. Inaplicación de normas restrictivas y prohibitivas contenidas en el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (D.S. N° 82/2010 del MINAGRI) tratándose de Planes de Manejo para la Ejecución de Obras Civiles (Ordinario N° 94/2011 de la Dirección Ejecutiva de la CONAF)

El artículo 17 de la LBN habilitó al reglamento para normar *“la protección de los suelos, cuerpos y cursos naturales de agua”* así como *“la protección de los humedales declarados Sitios Prioritarios de Conservación”* sobre la base de múltiples criterios establecidos por la propia ley. Tras la presentación de distintas propuestas borrador al Consejo Consultivo de la LBN²¹², entre otras acciones, lo anterior se cristalizó en la dictación, por D.S. N° 82/2010 del MINAGRI, del Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (RSAH), siendo, cronológicamente, el último de los cuerpos reglamentarios dictados para la implementación de la LBN. Acorde a lo dispuesto en su artículo 1º, este tiene por objetivo expreso la protección de los suelos, manantiales, cuerpos y cursos naturales de agua y humedales, con la finalidad de evitar su deterioro y resguardar la calidad de sus aguas. En función de lo anterior, el RSAH establece importantes disposiciones que restringen o, incluso, prohíben actividades de intervención de ciertos tipos forestales (como el esclerófilo)

y FX sobre la base de criterios tales como el tipo forestal, la pendiente del terreno, el grado de erosión y profundidad del suelo, entre otros.

En efecto, de la lectura del referido cuerpo reglamentario, es posible identificar que este establece, al menos, tres órdenes o grupos de normas que consagran prohibiciones y/o restricciones según el objeto de protección de las mismas: a) normas para la protección de zonas ribereñas, las que, según su grado de proximidad al curso o cuerpo natural de agua, se conforman por una “Zona de Protección de Exclusión de Intervención” (artículos 2º letra p) y 3º RSAH) y una “Zona de Protección de Manejo Limitado” (artículos 2º letra q) y 4º RSAH); b) normas para la protección de los suelos en razón de su pendiente, grado de erosión o profundidad, entre las cuales se prohíbe el descepado de árboles, arbustos y suculentas de FX concurriendo ciertas condiciones (artículo 6º), y se exige dejar coberturas arbóreas y arbustivas mínimas dependiendo del tipo forestal a intervenir (esclerófilo y palma chilena u otro distinto) (artículos 7º y 8º); y c) normas para la protección de cursos y cuerpos naturales de agua, humedales y manantiales, las que se contienen, principalmente, entre los artículos 10 a 14 del RSAH (véase Tabla 10).

²¹² Particularmente relevantes fueron las discusiones que tuvieron lugar durante la 4a Sesión Ordinaria de 2009, celebrada con fecha 28 de octubre, y la 1a Sesión Ordinaria de 2010, celebrada con fecha 29 de enero, del Consejo Consultivo de la LBN, en las que se presentaron el primer y segundo borrador del RSAH, respectivamente.

Tabla 10. Síntesis de las principales prohibiciones y restricciones contenidas en el RSAH

PROHIBICIONES	RESTRICCIONES O EXIGENCIAS
a) Para la protección de zonas ribereñas*	
<ul style="list-style-type: none"> • En la ZPEI, cortar, destruir o descepar, según el caso: a) árboles y arbustos nativos en BN; b) plantaciones acogidas al artículo 13 inciso 2° del DL N° 701/1974; y c) árboles, arbustos y suculentas en FX (artículo 3°). • Ingresar maquinaria en la ZPEI (artículo 3°). • Construir estructuras y vías de saca, así como depositar desechos de cosecha, en las ZPEI y ZPML (artículos 3° y 4°). 	<ul style="list-style-type: none"> • Al intervenir la ZPML, dejar una cobertura arbórea mínima de 50% (artículo 4°). • Para la cosecha de productos maderables en las ZPEI y ZPML, utilizar cables o huinche de madereo (artículos 3° y 4°). • En la construcción de caminos, dispersar la descarga proveniente de alcantarillas y cunetas antes de su ingreso en las ZPEI y ZPML (artículo 17 letra e).
b) Para la protección de los suelos en razón de su pendiente, grado de erosión o profundidad	
<ul style="list-style-type: none"> • Descepar árboles, arbustos y suculentas de FX, entre las Regiones de Arica y Parinacota-RM, en áreas con pendientes: a) entre 10-30% con erosión "moderada", "severa" y "muy severa"; y b) superiores al 30%, independientemente del grado de erosión (artículo 6°). • Retirar los residuos leñosos de diámetro inferior a 3 centímetros del área afecta (artículos 7° y 8°). • Cortar bosques nativos en suelos con profundidad menor a 20 centímetros o, en la Región de Magallanes, 10 centímetros o cuando los bosques de Lengua y Coigüe en estado adulto no superen los 8 metros de altura (artículo 9°). • Cortar, destruir, eliminar o menoscabar árboles y arbustos en BN, al interior y en los 5 metros aledaños al borde y cabecera de cárcavas con profundidad mayor a 0,5 metros y 10 metros de largo mínimo (artículo 15). 	<ul style="list-style-type: none"> • Al intervenir BN de tipos forestales esclerófilo y palma chilena, así como FX, dejar una cobertura arbórea y arbustiva mínima de: a) 20% en áreas con pendientes inferiores a 45%; y b) 40% (o 60% en suelos graníticos) en áreas con pendientes iguales o superiores a 45% (artículo 7°). • Al intervenir BN distinto de los tipos forestales esclerófilo y palma chilena, dejar una cobertura arbórea y arbustiva mínima de: a) 30% en áreas con pendientes inferiores a 45%; b) 40% en áreas con pendientes iguales o superiores a 45%; y c) 60% en áreas con pendientes superiores a 60% o precipitaciones sobre 1.500 milímetros anuales (excepto en las regiones de Aysén y Magallanes) (artículo 8°). • Durante el desarrollo o al término de las actividades de intervención en el área afecta (en BN, FX o plantaciones), no superar un 18% como resultado de la suma del área alterada y el área ocupada (promedio por hectárea) (artículo 15).

c) Para la protección de cursos y cuerpos naturales de agua, humedales y manantiales

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cortar, destruir, eliminar o menoscabar vegetación hidrófila nativa de los humedales declarados Sitios Prioritarios y Sitios Ramsar (artículo 10). • Descargar aguas de lavado de equipos, maquinarias y envases que hayan contenido sustancias y productos químicos, desechos orgánicos o inorgánicos, o combustibles, en los cuerpos y cursos naturales de agua, humedales, manantiales y zonas de protección (ZPEI y ZPML) (artículo 11). • Utilizar cauces naturales de agua, humedales y manantiales como vía de tránsito de maquinarias y equipos (artículo 13). • Depositar desechos de explotación en cuerpos y cauces naturales de agua, humedales y manantiales (artículo 14). • En la construcción de caminos, obstruir el libre escurrimiento de las aguas en cauces naturales, manantiales y humedales, incluyendo en estos últimos las aguas subsuperficiales (artículo 17 letra c). • En la construcción de caminos, incorporar obras de drenaje que aseguren la canalización de las aguas de escorrentía superficial (artículo 17 letra d). | <ul style="list-style-type: none"> • Al cortar BN aledaños a humedales declarados Sitios Prioritarios y Sitios Ramsar, considerar una faja de 10 metros de ancho en la que se debe dejar una cobertura arbórea mínima de 50% (artículo 12). • En la construcción de caminos, verter material de derrame del trazado en cuerpos y cauces naturales de agua, humedales, manantiales y zonas de protección (ZPEI y ZPML) (artículo 17 letra b). • Contemplar en los PM y PT las especificaciones mencionadas en el artículo 18 del RSAH tendientes a evitar o minimizar afectaciones en cursos y cuerpos naturales de agua, incluyendo manantiales y humedales (artículo 18). |
|--|---|

* Ciertas prohibiciones relativas a las ZPEI y ZPML encuentran excepción para efectos de la construcción de caminos, la que puede ser excepcionalmente autorizada en dichas zonas de protección mediante resolución de la CONAF, cuando se demuestre la complejidad de construir el camino fuera de ellas (artículo 17 letra i)

Fuente: Elaboración propia.

Con fecha 23 de junio de 2011, es decir, a poco más de cuatro meses de publicado y vigente el RSAH, el Director Ejecutivo de la CONAF del primer gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera, Eduardo Vial Ruiz-Tagle, firmó el Ordinario N° 94/2011²¹³, todavía vigente, en virtud del cual se impartieron instrucciones para la aplicación de las disposiciones contenidas

en dicho cuerpo reglamentario, con especial énfasis en sus restricciones y prohibiciones. Como parte de su contenido, el referido acto aborda, específicamente en su apartado k), la situación de los PMP que conlleven la ejecución de obras civiles y de los PMEOC (artículos 19 y 21 LBN, respectivamente), instrumentos que, bajo ciertas condiciones y circunstancias,

²¹³ Cargado por el autor al siguiente link: https://drive.google.com/file/d/1Jkxe_i4AVt9heA_wsCDe5F8VBLrSFCYS/view

habilitan la corta o intervención bosque nativo para la *“construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos, de ductos u otras reguladas por ley”* (artículo 7° inciso 4° LBN). Pues bien, tratándose de tales casos, la CONAF considera, en definitiva, la existencia de una suerte de incompatibilidad entre dichas posibilidades de afectación del bosque nativo para la ejecución de las referidas obras civiles y las normas prohibitivas y restrictivas establecidas por el RSAH, relevando del cumplimiento de estas últimas a los titulares de PMP y PMEOC.

En efecto, el Ordinario N° 94/2011 argumenta, en particular, que: *“si se considera que todas las regulaciones contenidas en el RSAH están orientadas a permitir un manejo adecuado de los bosques nativos, se concluye que ellas no pueden ser aplicadas al proceso de corta o eliminación de bosques respecto de las posibilidades que entregan los citados artículos 19° y 21°”* de la LBN. En tal sentido, finaliza instruyendo que: *“Teniendo presente lo anterior complementado por lo dispuesto en el artículo 8° transitorio²¹⁴ de dicha ley, se informa que mientras no se cuente con un pronunciamiento de carácter definitivo sobre la materia, la Corporación no exigirá el cumplimiento de las prohibiciones y*

restricciones que señala la reglamentación” para el caso de los antedichos planes de manejo. En lo concerniente a este punto, la interpretación institucional de la CONAF resulta altamente cuestionable, no solo porque supone una inaplicación deliberada de las normas plenamente vigentes del RSAH por parte de la autoridad precisamente llamada a exigir y velar por su cumplimiento, sino que, además, porque presenta serios y diversos problemas desde el punto de vista de su legalidad o juridicidad.

Por una parte, el Ordinario N° 94/2011 contraviene directa y abiertamente el objetivo y ámbito de aplicación del RSAH, ambos consagrados en su artículo 1°, los cuales se proyectan o alcanzan a diversas modalidades de intervención de especies vegetales –ya sea en bosque nativo, FX o plantaciones– sin distinguir su tenor literal según el tipo de PM (u otro instrumento de gestión forestal) en virtud del cual se habilite dicha intervención. En efecto, el mencionado artículo es claro en señalar que la corta y demás modalidades de intervención de especies vegetales que la disposición indica y *“que se realicen de acuerdo a un plan de manejo, plan de trabajo, o autorización simple de corta, según corresponda, deberán cumplir con las prescripciones establecidas en este Reglamento”*, sin establecer, como se aprecia,

²¹⁴ El artículo 8° transitorio de la LBN establece una serie de reglas prohibitivas y restrictivas para la protección de los suelos, aguas y humedales que resultaron aplicables mientras no fuera dictado el RSAH, contemplándose, específicamente en su inciso 7°, la facultad de la CONAF de autorizar “excepcionalmente” la corta de árboles o arbustos para la ejecución de obras civiles, entre otras actividades que la misma disposición señala. Este artículo, sin embargo, atendido su carácter transitorio “en tanto no esté vigente la normativa de protección de suelos, humedales y cuerpos y cursos naturales de agua”, había perdido ya toda vigencia al momento de la dictación del Ordinario N° 94/2011 precisamente debido a la dictación previa del RSAH, por lo que su invocación como fundamento jurídico del mismo resulta absolutamente discutible.

excepciones que eximan a sus titulares del cumplimiento las exigencias contenidas en él.

Lo anterior es refrendado por la propia historia fidedigna del RSAH, cuyas propuestas de borrador iniciales, presentadas al Consejo Consultivo de la LBN en la 4ª Sesión Ordinaria del 28 de octubre de 2009 y en la 1ª Sesión Ordinaria del 29 de enero de 2010, contemplaban primitivamente “situaciones de excepción” (artículo 14 de su texto original) bajo las cuales se permitía “adecuar” la normativa del RSAH, por resolución fundada de la CONAF, cuando fuera imprescindible para la ejecución de cierta clase de proyectos o actividades de obras civiles²¹⁵. Esta disposición, sin embargo, fue felizmente suprimida de la versión del RSAH finalmente promulgada y publicada, lo que da cuenta de la intención del regulador de no reconocer excepciones a la aplicación de las exigencias consagradas en dicho cuerpo reglamentario, sin perjuicio de lo cual aquellas han sido, en los hechos, revitalizadas con similares efectos bajo la aplicación del Ordinario N° 94/2011.

Lo expuesto resulta, asimismo, jurídicamente cuestionable a la luz de la propia naturaleza

de las disposiciones contenidas en dicho acto –el que, como este mismo señala, constituyen “instrucciones”– en relación con el ámbito de materias susceptibles de ser reguladas por este tipo de normas administrativas. En efecto, las instrucciones (también llamadas “circulares”) han sido concebidas por la doctrina como “normas que dictan los jefes de servicio en virtud de su potestad jerárquica o de mando, dentro del margen de discrecionalidad que le otorga el ordenamiento, para la buena marcha y funcionamiento de la entidad pública”²¹⁶. En este sentido, si bien dichas autoridades administrativas, incluida la Dirección Ejecutiva de la CONAF como jefatura superior de la misma, tienen la facultad de interpretar normas como parte del proceso de aplicación de las mismas, cuestión que puede tener lugar a través de instrucciones o circulares, éstas no habilitan para disponer excepciones particulares a la aplicación de aquellas o dispensar de su observancia.

Bajo este contexto, resulta claro que el Ordinario N° 94/2011 excede el ámbito material propio de las instrucciones y circulares –por definición circunscrito o limitado al ámbito interno de la Administración– al suponer, en

²¹⁵ En la versión presentada por el Ejecutivo al Consejo Consultivo de la LBN durante la 1ª Sesión Ordinaria del 29 de enero de 2010, el artículo 14 de la propuesta borrador del RSAH específicamente señalaba que: “En casos excepcionales, podrá adecuarse la normativa establecida en los Títulos Primero, Segundo y Tercera del presente Reglamento, mediante resolución fundada de la Corporación, cuando ello sea imprescindible para la ejecución de proyectos o actividades que deban ingresar, o ingresen voluntariamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o que consideren obras o actividades que no son propias de la actividad forestal, tales como obras de infraestructura públicas, tranques, centrales generadoras de energía, proyectos de desarrollo urbano o turístico, conjuntos habitacionales, proyectos de equipamiento, entre otros, que impliquen y requieran, justificada e inevitablemente, corta en las áreas que este Reglamento restringe, o construcción de caminos bajo requerimientos o medidas distintas a la que esta normativa establece”. El inciso 2º establecía, a continuación, que: “En los casos excepciones a que se refiere el inciso anterior, los proyectos o actividades a ejecutar, deberán realizarse bajo las condiciones que establezca el plan de manejo o plan de trabajo, según corresponda”.

²¹⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2010). Las normas administrativas y el sistema de fuentes. Revista de Derecho UCN 17 (1). P. 32-33.

la práctica, una derogación para un caso particular de parte importante del contenido del RSAH, cuestión que se relaciona con lo que la doctrina administrativa denomina como la “inderogabilidad singular del reglamento”²¹⁷. En este sentido, dado que la atribución para dictar reglamentos corresponde a una potestad que necesariamente exige una habilitación constitucional o legal previa (es decir, solo atribuible por la Constitución o ley), de la cual no goza la Dirección Ejecutiva de la CONAF, la dictación del Ordinario N° 94/2011, al menos en cuanto al cuestionado apartado k), habría supuesto el ejercicio de una potestad no conferida expresamente²¹⁸, vulnerando con ello el principio de legalidad constitucionalmente consagrado (artículo 7° CPR).

Cabe señalar, por último, que la propia judicatura ambiental ha tenido oportunidad de pronunciarse parcialmente sobre esta materia con ocasión de la reclamación correspondiente a la causa rol R-238-2020, caratulada “*Collao Guzmán, Paulina Sofía con CONAF, Dirección Regional de Valparaíso*”, interpuesta ante el Segundo Tribunal Ambiental y resuelta por sentencia del 16 de junio de 2021. En esta causa, los reclamantes buscaban impugnar la resolución de la CONAF que aprobó un PMEOC en favor de una inmobiliaria, entre otras razones, por haberse omitido aplicar en su procedimiento de aprobación diversas normas de protección forestal basadas en

la pendiente del área a intervenir, entre ellas, precisamente el artículo 7° del RSAH, en razón de lo ordenado por el mentado Ordinario N° 94/2011. En su fallo, el Segundo Tribunal Ambiental resolvió acoger parcialmente la reclamación, disponiendo la anulación parcial del PMEOC impugnado basándose, para efectos de exigir el cumplimiento de las restricciones asociadas a las pendientes del área a intervenir, precisamente en el RSAH (considerando 35°), cuyas normas estimó plenamente aplicables al caso en cuestión.

6. Cuestionable interpretación por parte de la CONAF respecto de la definición de Bosque Nativo de Preservación*

La LBN (N° 20.2083), en su Título Preliminar, Artículo 2°, numeral 2), define el concepto legal de “Bosque” como sigue: *“sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 metros cuadrados, con un ancho mínimo de 40 metros, con cobertura de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables”*; en el numeral 3), define el concepto legal de “Bosque Nativo (BN)”: *“bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes*

²¹⁷ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Cit. ant. (109). PP. 81-82.

²¹⁸ *Ibíd.* P. 82.

en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar” y en el numeral 4) define al “Bosque Nativo de Preservación (BNP)” como: “aquél, cualquiera sea su superficie, que presente o constituya actualmente hábitat de especies vegetales protegidas legalmente o aquellas clasificadas en las categorías de en “peligro de extinción”, “vulnerables”, “raras”, “insuficientemente conocidas” o “fuera de peligro”; o que corresponda a ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, cuyo manejo sólo puede hacerse con el objetivo del resguardo de dicha diversidad”.

Las definiciones están concatenadas de forma jerárquica, de modo que cada una debe respetar los atributos detallados en la anterior, de la cual emerge. En este sentido, es lógico que la definición de BNP debe respetar los atributos presentados en la definición de “Bosque” y de “Bosque Nativo”, sin embargo, la controversia se hace presente con la textual indicación “cualquiera sea su superficie”. En consideración de que el objetivo manifiesto de la categoría BNP es proteger aquellas formaciones boscosas que constituyen actualmente hábitat de especies vegetales clasificadas en categoría de conservación, parece lógico que la intención del legislador fue eximir a ésta de aquellos requisitos

relacionados a sus dimensiones de superficie y/o forma.

Sin embargo, la CONAF ha optado por una interpretación literal de la definición, argumentando que en la misma no hay ninguna mención a los otros atributos inherentes a los conceptos legales de “Bosque” y “Bosque Nativo”, y que, por lo tanto, la categoría BNP sólo se exime del requisito “superficie mínima de 5.000 metros cuadrados”. Esta interpretación se encuentra institucionalizada dentro de la Corporación mediante el *Ordinario 262/2014*²¹⁹.

Esto ha llevado a que, en la práctica, CONAF exija el requisito “ancho mínimo de 40 metros”, aún cuando esto indefectiblemente implica una superficie mínima. En efecto, la figura geométrica bidimensional más pequeña con este atributo es el círculo con radio de 20 metros (diámetro 40 metros), lo que arroja una superficie de 1256 metros cuadrados. En tales circunstancias, formaciones boscosas con una superficie menor a 1256 metros cuadrados, que incluyan especies amenazadas, aun cuando estuvieren en Peligro Crítico (CR) y se encuentren en el DS N° 68 (MINAGRI, no constituyen, en base a la posición institucional de Conaf, un Bosque Nativo de Preservación (BNP).

²¹⁹ <https://drive.google.com/file/d/1iVD2HMafJrs0RjLcG4shRaiUjf5yoMfA/view?usp=sharing>

*= Esta brecha de implementación es de autoría de Joaquín Gómez Duque

Por otro lado, aquellas formaciones boscosas en quebradas angostas que no alcanzan los 40 metros de ancho, independientemente de su longitud, quedan desprotegidas. Para poner un ejemplo gráfico, una formación de este tipo con 500 metros de longitud y 30 metros de ancho, que constituya hábitat de *Citronella mucronata* (VU) u otra especie en condiciones similares, tiene una superficie de 15.000 metros cuadrados, vale decir, el triple de la superficie mínima exigida para ser considerada “Bosque”, y, sin embargo, debido a su ancho, no clasifica como tal. En una situación así, la expresión “cualquiera sea su superficie” vuelve a verse limitada. Las diferencias interpretativas surgidas a partir de esto, quedan reflejadas en la sentencia final de la circular mencionada (Ordinario 262/2014):

*“En consecuencia, la postura institucional que debe observarse en la materia dice relación con que se considerará bosque nativo de preservación, verificándose las demás condicionantes de la definición, aún si la superficie del mismo es inferior a 5.000 metros cuadrados. A partir del presente Oficio, se entienden modificados o derogados, según corresponda, todos aquellos documentos institucionales, cualquiera sea su categoría (Oficio, Memorándum, etc.) en aquella parte en que se contenga una interpretación contraria a aquella que aquí se ha expresado”.*²²⁰

Esta brecha de implementación deja de manifiesto la necesidad de actualizar y mejorar las definiciones contenidas en la Ley N° 20.283, con el objetivo de disminuir las múltiples interpretaciones normativas y mejorar la protección de las formaciones vegetacionales, especialmente aquellas que constituyen hábitat de especies con problemas de conservación.

²²⁰ <https://drive.google.com/file/d/1iVD2HMafJrs0RjLCG4shRaiUjf5yoMfA/view?usp=sharing>

5. Potenciales vulneraciones de derechos humanos asociadas a la insuficiente protección jurídica de las formaciones vegetacionales nativas

Como aproximación conceptual, los derechos humanos han sido definidos por las Naciones Unidas como derechos inherentes a todas las personas en virtud de su dignidad humana, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición²²¹, representando un acuerdo ético, político y jurídico²²². Si bien las definiciones abundan en la literatura jurídica, una conceptualización particularmente ilustrativa es aquella que los concibe como *“un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”*²²³. En tal sentido, los derechos humanos se fundamentan en la idea de dignidad humana, la que, lejos de ser un concepto abstracto, se relaciona con las condiciones reales de la existencia que posibilitan o niegan el

ejercicio de las libertades y el desarrollo de la vida de las personas con bienestar. Por esta razón, respecto de ellos surgen obligaciones directas de respeto, garantía y promoción de los mismos para los Estados, pero también, a partir de los “Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos” del 2011²²⁴, una responsabilidad para estas últimas –sean estas públicas o privadas– de respetar los derechos humanos, así como de prevenir, mitigar y, en su caso, reparar aquellas consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar en ellos.

Bajo este contexto, existe una relación directa entre los derechos humanos, la biodiversidad o diversidad biológica y el cambio climático, en la medida que ella presenta una relevancia clave para el bienestar humano atendido los numerosos y diversos bienes y servicios ecosistémicos (provisión, regulación, culturales y soporte) que provee y que, en definitiva,

²²¹ Véase: <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>

²²² NASH, Claudio (2021). Infranqueables. Lecciones sobre la protección de derechos humanos en tiempos autoritarios. Tomo I. Santiago: Editorial Universitaria, 2021. P. 21.

²²³ Definición ofrecida por el catedrático español Antonio Pérez Luño en su obra “Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución” (Editorial Tecnos, 1984), citada por: NASH, Claudio (2022). Infranqueables. Lecciones sobre la protección de derechos humanos en tiempos autoritarios. Tomo I. Santiago: Editorial Universitaria, 2021. P.21.

²²⁴ Documento disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

sustentan la existencia y calidad de vida²²⁵. En esta línea, el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, John Knox, afirmó la dependencia de los derechos humanos respecto de la biodiversidad –de la que forman parte las especies y FVN objeto del presente documento– en su Informe Temático Anual del 2017 (A/HRC/34/49²²⁶), comenzando por la garantía de un nivel de vida adecuado con todas sus derivaciones (salud, agua, alimentación, entre otros). Específicamente, argumenta Knox que “[e]l pleno disfrute de los derechos humanos depende de la diversidad biológica, y la degradación y la pérdida de diversidad biológica socavan la capacidad de las personas para disfrutar de sus derechos humanos”, incluidos los derechos a la vida y salud, al agua, a la alimentación y a la participación en la vida cultural.

En particular, los bosques y demás FVN revisten una importancia fundamental a nivel global como reguladores del clima y a nivel local en el mantenimiento de la biodiversidad y las comunidades que dependen de ella, muchas de ellas indígenas y locales, calculándose que, al 2012, más de 1.600 millones de personas (es decir, casi un 20% de la población mundial)

vivía cerca de un bosque dentro de un radio de cinco kilómetros²²⁷. De ahí que existe una fuerte correlación entre la deforestación y pérdida y/o degradación de FVN y violaciones a derechos humanos, por cuanto ella puede implicar, además de las graves y conocidas consecuencias ambientales asociadas a la fragmentación y erosión de los ecosistemas terrestres, la pérdida de acceso y disponibilidad de fuentes de alimento y especies vegetales de uso medicinal, la disminución en la provisión de agua limpia, así como la pérdida de la cultura e identidad local debido al impacto en los conocimientos ecológicos tradicionales y valores espirituales asociados a la biodiversidad.

En el sentido expresado, distintas deficiencias normativas y brechas de implementación identificadas y analizadas en el marco del presente documento, tales como la precariedad e insuficiencia del régimen jurídico establecido para la protección de las FX o la posibilidad de intervenir y/o alterar el hábitat de especies clasificadas bajo un alto riesgo de extinción, podrían estar favoreciendo directamente vulneraciones a distintos derechos humanos derivados de aquel a un nivel de vida adecuado relacionados y

²²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2017). Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile. P. 163. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf

²²⁶ Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/010/02/PDF/G1701002.pdf?OpenElement>

²²⁷ NEWTON, P., KINZER, A.T., MILLER, D.C., OLDEKOP, J.A., & AGRAWAL, A. (2020). The Number and Spatial Distribution of Forest-Proximate People Globally. *One Earth*, 3. 363–370 pp. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.08.016>

dependientes de la existencia de un medio ambiente sano, entre ellos:

- **Derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible** (Resolución N° 76/300 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022, artículos 1° y 4° del Acuerdo de Escazú, 11 del Protocolo de San Salvador, 25 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y 19 N° 8 de la Constitución Política de la República).
- **Derecho humano al agua y el saneamiento** (Resolución N° 64/202 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité DESC], y artículo 5° inciso 4° del Código de Aguas).
- **Derecho a la alimentación adecuada** (artículo 11 del PIDESC y 12 del Protocolo de San Salvador) y a la **seguridad y soberanía alimentaria** (artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales del 2018).
- **Derechos territoriales de los pueblos indígenas**, en especial, su derecho a las tierras y territorios que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y, consecuentemente, a los recursos naturales existentes en ellos (artículos 14 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT, y 25 y 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Adicionalmente, y como se ha señalado, los insuficientes estándares de transparencia activa respecto al contenido íntegro de PM, PT y demás autorizaciones forestales resulta potencialmente vulneratoria del **derecho de acceso a la información ambiental**, reconocido como un derecho humano en el Acuerdo de Escazú (artículo 5°) y consagrado legalmente en términos amplios en la LBGMA (artículo 31 bis), incluyendo expresamente, como contrapartida, el deber del Estado de permitir o facilitar su ejercicio (artículo 4°).

Por otra parte, la falta de instancias formales de participación pública en los procedimientos para la tramitación de los referidos instrumentos de planificación e intervención de FVN se aparta, asimismo, de los estándares consagrados por el Acuerdo al Escazú en materia de **acceso a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**, en cuya virtud los Estados deben garantizar su existencia, además de aquella inserta en el marco de la evaluación ambiental de proyectos o actividades, *“en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente”* (artículo 7° N° 2).

6. Anexo

Aspectos levantados por las comunidades y las organizaciones locales

Entre los meses de agosto y septiembre de 2023, el Proyecto Tayú realizó 10 talleres con la comunidad y organizaciones locales en las siguientes comunas: Casablanca, Viña del Mar, Valparaíso, El Melón, San Felipe, San Felipe-La Troya, Pullalli, Algarrobo, Quilpué y Petorca. Durante los encuentros participaron unas 170 personas de toda la Región de Valparaíso, la discusión se enfocó en analizar y enriquecer el diagnóstico sobre el régimen jurídico de las formaciones vegetacionales nativas, es decir, el presente documento.

Varios son los aspectos coincidentes con las deficiencias y brechas presentadas en torno a la destrucción y/o degradación de FVN, como la habilitación para usos agrícola, ganadero o praderas, y las viviendas rurales o parcelaciones inmersas entre vegetación nativa (urbanizaciones, loteos, parcelaciones). Asimismo, la comunidad comparte el hecho de que las sanciones por afectación a la vegetación nativa son muy reducidas.

Destacan tres aspectos que emergieron de los talleres y que detallamos a continuación como las principales preocupaciones ciudadanas que enriquecieron el análisis original:

a) Pérdida de patrimonio ecológico de elevado valor de conservación

Uno de los temas que subyace en varios planteamientos de los talleres realizados con la comunidad y actores es la pérdida de patrimonio ecológico de elevado valor de conservación. Con la tasa de pérdida de FVN que registra la Región de Valparaíso, a la que se suma la significativa pérdida previa de tales formaciones y la reducida superficie que ocupan las áreas protegidas en la Región, es claro que la preocupación de las agrupaciones y comunidades responda a la combinación de un significativo proceso de destrucción y/o degradación de formaciones vegetacionales nativas y a una gran debilidad de protección patrimonial. Aquí mismo podríamos incluir como una preocupación particular y que no deja de llamar la atención, la extracción de tierra de hoja como otra causa del deterioro de las FVN.

b) Carencia de responsabilidades de los municipios en la protección del medioambiente

Esta demanda no es fácil de resolver, pues, en general, las leyes entregan a los municipios las

responsabilidades, pero no los recursos para desarrollar las actividades para cumplir con ellas, tal como lo ilustra el caso de los incendios forestales de Viña del Mar-Quilpué, del 7 de febrero de 2024. Un caso en que se entrega la posibilidad de tomar responsabilidades a los Municipios es la ley N° 21.600 (aunque también sin entrega de recursos). En ella, se establecen los paisajes de conservación, iniciativa que puede ser emprendida por cualquier municipio y contar con el apoyo técnico del SBAP en lo referido a la elaboración del informe técnico y del plan de manejo. Adicionalmente, esta ley establece mecanismos de participación de los municipios en los Planes de restauración ecológica y en la elaboración y el monitoreo del cumplimiento del plan de gestión de las Reservas de la Biósfera. Lo mismo ocurre con la Ley Marco de Cambio Climático N° 21.455, según la cual, las municipalidades estarán a cargo de elaborar planes de acción comunal de Cambio Climático, consistentes con las directrices generales de la Estrategia Climática de Largo Plazo y los planes regionales, para lo cual tampoco se cuenta con financiamiento.

c) Carencia de atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente

Esta preocupación se asocia a la de pérdida de patrimonio ecológico, que las comunidades sienten se debe, en parte, a una débil institucionalidad. En los hechos, se puede señalar que las principales atribuciones con que cuenta hoy el Ministerio del Medio Ambiente, tras la aprobación de la Ley del SBAP, corresponden a los siguientes instrumentos señalados en el Título III de dicha Ley: Instrumentos de conservación de la biodiversidad: **i)** Párrafo 3°: Planificación para la conservación de la biodiversidad, que establece: la Planificación ecológica; los Sitios prioritarios; y la elaboración de Planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados ; **ii)** Párrafo 4°: Instrumentos para la conservación de ecosistemas. que considera los instrumentos ya indicados en 4.2); Párrafo 5: Instrumentos para la protección y manejo sustentable de humedales, que establece un inventario de humedales y medidas regulatorias para su protección; y Párrafo 7°: Fondo Nacional de la Biodiversidad, que busca financiar proyectos de conservación. Sin embargo, evidentemente, el instrumento más relevante es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que se describe en el Título IV: Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

7. Referencias bibliográficas

a) Artículos académicos

ÁLVAREZ-GARRETÓN C., LARA, A., BOISIER, JP., GALLEGUILLOS, M. (2019). The Impacts of Native Forests and Forest Plantations on Water Supply in Chile. *Forests*, 10, 473 (6). 18 pp. Disponible en: <https://www.mdpi.com/1999-4907/10/6/473>

ASTORGA, Luis & BURSCHEL, Heinrich (Eds.) (2019). Chile necesita un Nuevo Modelo Forestal. Ante los desafíos climáticos, sociales y ambientales. Santiago: LOM Ediciones, 2019. 167 pp.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Derecho Administrativo General³. Santiago: Thomson Reuters, 2014. 794 pp.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s/f). Historia de la Ley N° 20.283. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/5264/>

CARRASCO FUENTES, Pablo (2010). Los servicios ambientales en la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Observaciones, aspectos económicos y proyecciones. *Revista Justicia Ambiental* 2. PP. 74-90. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6NJuiNmUYcyYI9YYIozT1BCeDQ/view?resourcekey=0--ZoOwiQmj0GAuDUJqQVvvg>

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2010). Las normas administrativas y el sistema de fuentes. *Revista de Derecho UCN* 17 (1). PP 21-50. Disponible en: <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2061/1688>

CONAF (2020). Guía para la solicitud de excepcionalidad del artículo 19 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Santiago, Chile. 88 pp. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1604593733GuiaArt19.Resolucion02nov_DEVA.pdf

CONAF (2017). Protocolo de Plantaciones Forestales. 42 pp. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1509997251ProtocoloPlantacionesForestalesinteractivo.pdf

FRÊNE, Cristián & NÚÑEZ, Mariela (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, 47. PP. 25-35.

FUNDACIÓN TERRAM (2005). Ley de Bosque Nativo: Depredación Velada. Análisis de Coyuntura (ADC) 19. 8 pp. Disponible en: https://www.terram.cl/download/recursos_naturales/forestal/adcrn_-_ analisis_de_coyuntura_recursos_naturales/ADCRN-19-Ley-de-bosque-nativo-Depredacion-velada.pdf

FUNDACIÓN TERRAM (2004). Las incoherencias de la Política Forestal de la Concertación. Análisis de Coyuntura (ADC) 14. 9 pp. Disponible en: http://www.terram.cl/download/recursos_naturales/forestal/adcrn_-_ analisis_de_coyuntura_recursos_naturales/ADCRN-14-Las-incoherencias-de-la-Politica-Forestal-de-la-Concertacion.pdf

GALLARDO, Enrique (2013). Manual de Derecho Forestal. Corporación Nacional Forestal (CONAF). 266 pp. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/283970159_Hacia_un_nuevo_Modelo_Forestal_en_Chile

HARRIS, Pedro (2019). La conciability de la Ley 20.283 y del Decreto Ley 701: El caso de la corta de bosque nativo para fines agrícolas. Asesoría Técnica Parlamentaria. 5 pp. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27447/2/Informe.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2017). Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile. 229 pp. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf

LARA, Antonio, URRUTIA, Rocío, LITTLE, Christian, & MARTÍNEZ, Andrés (2010). Servicios Ecosistémicos y Ley del Bosque Nativo: No basta con definirlos. Revista Bosque Nativo N° 47. AIFBN. PP. 3-9. Disponible en: http://revista.bosquenativo.cl/volumenes/47/1_lara.htm

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2016). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 (ENCCRV Chile). 239 pp. Disponible en: https://www.conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a_Edicion-17mayo2017.pdf

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2015). Política Forestal 2015-2035. 72 pp. Disponible en: <https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2020/12/6-Politica-forestal-2015-2035.pdf>

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (s.f.). Historia de la clasificación de especies según estado de conservación en Chile y del Reglamento de Clasificación de Especies Silvestres. 7 pp. Disponible en: <https://clasificacionespecies.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/historiadelaClasificaiondeEspecieenChile.pdf>

MIRANDA, Fernanda (2022). Bosques y matorrales de la zona central: La urgente necesidad de proteger los ecosistemas de transición. Publicaciones Fundación Terram. 52 pp. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/politica_y_medio_ambiente/Bosques-y-matorrales-de-la-zona-central-NOV-2022.pdf

MIRANDA, Fernanda, & BAZÁN, Maximiliano (2020). El rol de CONAF en la acelerada muerte del bosque esclerófilo. Ladera Sur. Recuperada de: <https://laderasur.com/articulo/fundacion-terram-el-rol-de-conaf-en-la-acelerada-muerte-del-bosque-esclerofilo/>

MORENO DEL VALLE, Felipe (2015). Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo. Revista Justicia Ambiental 7. FIMA. PP. 163-185. Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_07_08.pdf

MORONI BÁREZ, Paz (2010). Algunas consideraciones jurídicas en torno al bosque nativo. Revista Justicia Ambiental 2. FIMA. PP. 49-73. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6NJuiNmUYcyUllrNlY2S0VYMWM/view?resourcekey=0-E3rdCrtj2m9I4MIQpwk4aw>

NASH, Claudio (2021). Infranqueables. Lecciones sobre la protección de derechos humanos en tiempos autoritarios. Tomo I. Santiago: Editorial Universitaria, 2021. 325 pp.

NEWTON, P., KINZER, A.T., MILLER, D.C., OLDEKOP, J.A., & AGRAWAL, A. (2020). The Number and Spatial Distribution of Forest-Proximate People Globally. One Earth, 3. 363-370 pp. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.08.016>

PAREDES, Christian (2021). La neutralización de la Ley de Bosque Nativo. Ladera Sur. Recuperada de: <https://laderasur.com/articulo/la-neutralizacion-de-la-ley-de-bosque-nativo/>

PAREDES, Christian, & COLLAO, Paulina (2020). La (des)regulación de la vegetación de climas áridos y semiáridos: la desmantelada protección de las especies xerofíticas. Ladera Sur. Disponible en: <https://laderasur.com/articulo/la-desregulacion-de-la-vegetacion-de-climas-aridos-y-semiaridos-la-desmantelada-proteccion-de-las-especies-xerofiticas/>

PEÑA, Alberto (2012). Ley de Bosque Nativo en el Norte. Revista Bosque Nativo N° 50 [en línea]. PP. 16-18. Disponible en: https://issuu.com/bosquenativo/docs/revista_bosque_nativo_50

PIZARRO, Rodrigo (2006). Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental. APP N° 39. 10 pp. *Disponible en:* https://www.terram.cl/descargar/ambiente/institucionalidad_ambiental/app_-_analisis_de_politicas_publicas/APP-39-Los-cinco-problemas-de-la-institucionalidad-ambiental.pdf

PIZARRO, Rodrigo (2004). Tala ilegal de Alerces: La responsabilidad de la CONAF. Reporte de Políticas Públicas (RPP) 15. Publicaciones Fundación Terram. 39 pp. *Disponible en:* <https://www.terram.cl/wp-content/uploads/2004/07/rpp15-La-tala-ilegal-de-Alerce-La-responsabilidad-de-la-Conaf.pdf>

PROMIS, Álvaro (2020). Plantaciones nativas o exóticas: Reflexiones sobre los impactos ambientales en Chile. *Ecología Austral*, 30. PP. 191-198. *Disponible en:* https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/1064

ROMERO, Fabián, COZANO, Miguel, GANGAS, Rodrigo, & NAULIN, Paulette (2014). Zonas ribereñas: protección, restauración y contexto legal en Chile. *Bosque* 35(1). PP 3-12. *Disponible en:* <https://scielo.conicyt.cl/pdf/bosque/v35n1/art01.pdf>

SALAZAR, A., BALDI, G., HIROTA, M., SYKTUS, J., McALPINE, C. (2015). Land use and land cover change impacts on the regional climate of non-Amazonian South America: A review. *Global and Planetary Change*, 128 PP. 103-119. *Disponible en:* <https://doi.org/10.1016/j.gloplacha.2015.02.009>

SEYMOUR, Frances (2008). Forests, Climate Change, and Human Rights: Managing Risk and Trade-offs. Center for International Forestry Research (CIFOR). 24 pp. *Disponible en:* <https://www.cbd.int/doc/meetings/tk/redd-ilc-01/other/redd-ilc-01-cifor-en.pdf>

VITA ALONSO, Antonio (2014). Opciones silviculturales en formaciones xerofíticas. *Revista de Extensión Ambiente Forestal*, 13 (2013-2014). Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza, Universidad de Chile. PP. 32-38.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2018). Derecho de bosques y áreas silvestres protegidas en Chile. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (17). PP. 233-277. *Disponible en:* <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6878462>

b) Archivos de prensa y otros sitios web

EL MOSTRADOR (2021). Llamam a incluir las plantaciones forestales en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (27 de septiembre de 2021). Recuperada de: <https://www.elmostrador.cl/cultura/2021/09/27/llaman-a-incluir-las-plantaciones-forestales-en-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>

EL MOSTRADOR (2021). Organizaciones científicas apoyan proyecto de ley para que explotación de plantaciones forestales ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (21 de agosto de 2021). Recuperada de: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/08/21/organizaciones-cientificas-apoyan-proyecto-de-ley-para-que-explotacion-de-plantaciones-forestales-ingresen-al-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>

EL MOSTRADOR (2004). Ministerio de Agricultura propone polémica modificación a decreto ambiental (18 de junio de 2004). Recuperada de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2004/06/18/ministerio-de-agricultura-propone-polemica-modificacion-a-decreto-ambiental/>

LA ESTRELLA DE VALPARAÍSO (2023). Exigen reconocer a 7 especies arbóreas como patrimonio (27 de enero de 2023). Recuperada de: https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto?LPKey=JYEK57G2I3VJUI4RLOCCSWRL557QM7JDFA3WJVX47AB6MD5SVAA

LA TERCERA (2017). El debate de los expertos en bosques: Exóticos vs. Nativos (3 de febrero de 2017). Recuperada de: <https://www.latercera.com/noticia/debate-los-expertos-bosques-exoticos-vs-nativos/>

LARA, Antonio (2023). Monocultivos forestales y metas medioambientales. CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/19/monocultivos-forestales-y-metas-medioambientales/>

LIBERONA, Flavia (2011). Derogación del Decreto N° 654: Monumentos Naturales a salvo (por ahora). La Tercera, 21 de agosto de 2011. Recuperada de: https://www.terram.cl/2011/08/derogacion_del_decreto_n654_monumentos_naturales_a_salvo_por_ahora/

PROMIS, Álvaro (2021). El “Interés Nacional” y su amenaza sobre los Bosques de Preservación y las especies vegetales en categoría de conservación. Columna de opinión publicada en El Desconcierto (23 de febrero de 2021). Recuperada de: <https://www.eldesconcierto.cl/medio-ambiente-y-naturaleza/2021/02/23/opinion-el-interes-nacional-y-su-amenaza-sobre-los-bosques-de-preservacion-y-las-especies-vegetales-en-categoria-de-conservacion.html>

c) Jurisprudencia citada

- Sentencia del Tribunal Constitucional en causa rol N° 1024-2008, de fecha 1 de julio del 2018, en el marco del control de constitucionalidad del proyecto de LBN.
- Dictamen N° E259.528/2022.
- Dictamen CGR N° E33.624/2020.
- Dictamen CGR N° E46.015/2020.
- Dictamen CGR N° 6.271/2020.

